



Accords de libre-échange : opportunités, possibilités et défis du cumul croisé des règles d'origine

Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 10.3971

1 Introduction

Le 18 mars 2011, le Conseil national a accepté le postulat "Mieux tirer parti des accords de libre-échange grâce au cumul croisé des règles d'origine", déposé par le Conseiller national Ruedi Noser (numéro 10.3971 du 14 décembre 2010) :

Le Conseil fédéral est chargé d'étudier s'il serait possible d'établir un cumul croisé des règles d'origine prévues dans les différents accords de libre-échange conclus par la Suisse.

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a mandaté *Origin Institute*,¹ spécialisé dans les questions relatives aux règles d'origine et au commerce international, d'étudier les enjeux et les possibilités qu'offrent le cumul croisé (CC) pour soutenir les objectifs de la politique commerciale extérieure de la Suisse. Le présent rapport résume et analyse cette étude intitulée *"Le cumul croisé dans les accords de libre-échange : opportunités, possibilités et défis"*.²

2 Contexte

L'Organisation mondiale du Commerce (OMC) estime que quelque 300 accords d'intégration économique sont actuellement en vigueur.³ La Suisse, avec ses partenaires de l'Association européenne de Libre-Echange (AELE) ou seule, a conclu quelque 26 accords de libre-échange (ALE) avec 35 partenaires sans compter la Convention instituant l'AELE⁴ ainsi que l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne⁵ de 1972. Des négociations avec 10 partenaires supplémentaires sont en cours. La question de

¹ L'*Origin Institute* est basé à Ottawa, Canada (<http://www.theorigininstitute.org>).

² Titre en anglais: "*Cross-Cumulation in Free Trade Agreements: Opportunities, Potential and Challenges.*"

³ *Rapport sur le commerce international 2011*, Organisation mondiale du commerce, p. 55.

⁴ RS 0.632.31.

⁵ RS 0.632.401.

l'encouragement des échanges au sein de ce réseau grandissant de partenaires est donc d'actualité.

Dans le cadre d'un ALE, une règle d'origine (RO) détermine si une marchandise est "*originnaire*" de l'une des parties de l'accord. L'obtention du statut de "*produit originnaire*" est nécessaire pour l'octroi d'une réduction de droit de douane au titre d'un ALE. Pour acquérir ce statut la marchandise doit être soit "*entièrement obtenue*" (par exemple du fromage obtenu entièrement à partir du lait suisse), soit "*suffisamment transformée*" dans l'un des Etats parties à l'ALE (par exemple, des pièces importées d'un pays tiers sont *suffisamment transformées* pour acquérir l'origine suisse si elles sont montées ensemble en Suisse pour en faire une machine).⁶

Les RO aux ALE en vigueur entre la Suisse et ses partenaires commerciaux correspondent au modèle européen élaboré dans les années 1970 (accords avec l'Union européenne (UE) et les autres pays de la zone euro-méditerranéenne) ou se basent sur ce modèle. Ces règles sont relativement restrictives et peuvent, dans leur application, limiter le mouvement de biens intermédiaires en libre-échange. Or depuis, l'industrie suisse n'a cessé de s'intégrer dans les chaînes de production européennes et internationales, se spécialisant et déployant diverses technologies de pointe. Cette évolution a eu pour résultat d'accroître de manière notable le commerce des biens intermédiaires, car les entreprises tendent à se développer au niveau du "maillon" de la chaîne afin d'exploiter les économies d'échelle offertes par le marché mondial. Les avancées technologiques, le transfert de technologie vers les pays en voie de développement, ainsi que la baisse du coût des transports renforcent la création des chaînes de production au-delà du continent européen. Le modèle européen de base des RO n'est donc pas adapté de manière optimale aux structures industrielles et aux besoins de nombreuses entreprises européennes et suisses.

Il existe deux façons de surmonter des règles relativement restrictives dans le but de mieux répondre aux besoins de l'industrie suisse. La première consiste à réviser les RO dans une optique moins restrictive. Par exemple, pour obtenir le statut de *produit originnaire*, on pourrait exiger que seulement 40% de valeur doive être ajoutée lors de la production en Suisse (par rapport au prix de vente du produit par ce même fabricant) au lieu des 60% prévus par le modèle européen. La Suisse et l'AELE s'engagent déjà en faveur d'une solution mieux adaptée aux réalités économiques actuelles en proposant des RO moins restrictives dans le cadre des négociations de nouveaux ALE ainsi que la mise à jour des RO des accords en vigueur.⁷

La deuxième façon consiste à permettre le cumul des processus industriels effectués sur les territoires respectifs de plusieurs partenaires d'accords de libre-échange afin de remplir la RO. Par exemple, le produit sera considéré comme *originnaire* si on peut cumuler les 30% de valeur provenant de la production en Suisse aux 30% de valeur ajoutée dans un autre pays avec lequel la Suisse a un ALE, afin de remplir la condition des 60% de valeur ajoutée qui donne accès à une réduction tarifaire lors de l'exportation de ce produit vers un troisième pays qui est également un partenaire de libre-échange de la Suisse.

⁶ Par extension, un produit fabriqué à partir d'intrants provenant exclusivement des parties d'un ALE est également *originnaire*.

⁷ Des règles d'origine plus modernes, c'est-à-dire qui exigent généralement moins de 60% de valeur ajoutée pour obtenir le statut de *produit originnaire*, figurent déjà dans les accords de libre-échange entre d'une part AELE et d'autre part le Canada, le Chili, la Colombie, le Conseil de Coopération du Golfe (GCC), la Corée, Hong-Kong Chine, le Mexique, le Pérou, le Singapour, l'Union douanière de l'Afrique australe (SACU), ainsi que dans l'ALE entre le Japon et la Suisse.

3 Le concept du cumul et ses diverses déclinaisons

Le cumul consiste à additionner la valeur ajoutée des intrants ou celle issue des étapes de production d'un produit effectuées dans différents partenaires de libre-échange, afin de remplir les critères nécessaires à l'obtention du statut de *produit originaire*. L'obtention de ce statut permet de bénéficier d'un régime tarifaire préférentiel à l'importation.

A titre d'exemple, prenons une RO qui exige, pour l'obtention du statut de *produit originaire* d'une machine, une augmentation de 40% de la valeur ajoutée en Suisse.

Sans cumul, 40% du prix final de la machine doit être obtenu en Suisse.

Le cumul bilatéral, c'est-à-dire le cumul entre deux pays au bénéfice d'un ALE, permet de remplir la RO en additionnant la valeur ajoutée sur le territoire des deux partenaires.

Le cumul diagonal étend l'application géographique du principe du cumul bilatéral à un groupe de trois pays ou plus, à condition qu'ils aient tous conclu des ALE bilatéraux avec les autres pays du groupe qui comportent des RO *identiques*. Sous ces conditions, le partenaire dans le territoire duquel est fabriqué une machine peut ajouter la valeur des intrants intermédiaires originaires d'un ou de plusieurs pays participant à la zone de cumul, afin d'atteindre le seuil requis de 40% de valeur ajoutée. La machine de cet exemple sera originaire de Suisse si l'entreprise qui la fabrique additionne aux 20% de valeur ajoutée en Suisse les intrants originaires de un ou de plusieurs pays du groupe à hauteur d'au moins 20% de la valeur de la machine. La Convention PEM⁸, qui réunit 23 parties contractantes⁹ du continent européen et du bassin méditerranéen, prévoit des RO identiques dans tous les ALE des pays signataires, créant ainsi une zone de cumul diagonal.

Le cumul croisé, tout comme le cumul diagonal, permet à trois pays ou plus ayant tous conclu des ALE bilatéraux entre eux d'additionner les différentes étapes de production d'un bien effectuées sur leurs territoires respectifs. Cependant, le CC permet le cumul quand bien même les RO de différents ALE entre les parties soient *non-identiques*.

Prenons l'exemple de trois pays (X, Y et Z) qui ont trois ALE bilatéraux entre eux (X avec Y, Y avec Z, et X avec Z) qui comprennent des RO non-identiques. Ils décident d'appliquer entre eux le CC.

- Le pays X fabrique des pièces de machine originaires au titre de l'ALE entre X et Y et les exporte vers le pays Y.
- Le pays Y fabrique une machine au moyen des pièces en question avec l'intention de l'exporter vers le pays Z. La RO prévue dans l'ALE entre Y et Z exige 40% de valeur ajoutée.
- Présumons que la production de la machine dans le pays Y ne permette pas à celle-ci d'obtenir le statut de produit originaire au titre de l'ALE entre les pays Y et Z parce que la production n'y ajoute que 30% de valeur.
- Pourtant, Y bénéficie d'une préférence lors de l'importation de la machine dans le pays Z, car le CC lui permet d'additionner la valeur ajoutée de la production des pièces dans le pays X à celle issue du montage de la machine dans le pays Y pour remplir la RO qui exige 40% de valeur ajoutée (pour autant que ces pièces ajoutent

⁸ La Convention régionale du 15 juin 2011 sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes, RS 0.946.31.

⁹ Les 23 parties comprennent 50 pays si l'on ajoute les Etats membres de l'UE.

au moins 10% à la valeur du produit fini et qu'elles sont originaires du pays X au titre de l'accord entre X et Y).

- Le pays Z confère à la machine produite dans le pays Y le statut de produit originaire selon la RO entre pays Y et Z quand bien même la RO pour ce même produit au titre de l'ALE entre pays X et Z est différente.

L'objectif économique de chaque modèle de cumul est le même: le cumul permet aux entreprises de se spécialiser dans une étape de la production d'un produit, de s'intégrer dans une chaîne de production transfrontalière et de bénéficier d'un traitement préférentiel même si la transformation du produit fini au pays Y à elle seule ne remplit pas la RO prévue dans l'ALE entre les pays Y et Z.

4 Résumé de l'étude externe mandatée par le SECO

Pour répondre au postulat 10.3971, le SECO a mandaté *Origin Institute* dans l'objectif d'étudier la possible intégration du concept de CC dans les ALE auxquels la Suisse est signataire (y compris dans le cadre de l'AELE) et si une politique proactive en matière de CC était faisable et souhaitable au regard de l'impact économique anticipé. Compte tenu du fait que le CC se rapporte plus particulièrement aux chaînes de production industrielle, l'étude s'est limitée à l'analyse des produits industriels, excluant dès lors les produits agricoles.

4.1 Faisabilité juridique et application du cumul croisé

D'un point de vue strictement juridique, des partenaires économiques pourraient souscrire au CC par le biais de modifications textuelles relativement simples d'au moins trois ALE en vigueur. Une telle modification est *prima facie* en conformité avec les obligations internationales de la Suisse, y compris celles découlant de l'Accord sur l'Organisation mondiale du commerce.¹⁰

L'application pratique d'une nouvelle disposition implique d'une part que les parties aux trois ALE s'entendent sur la couverture des produits choisis (par exemple les produits pour lesquels les RO sont suffisamment semblables afin que le risque de répercussions économiques négatives soit minimisé) et d'autre part, que les procédures douanières correspondantes soient mises en place. Cette approche offrirait aux parties la possibilité d'une application modulable du CC, c'est-à-dire dans les secteurs industriels où un impact économique positif est identifié pour toutes les parties concernées.

4.2 Opportunités et possibilités du cumul croisé

Quant aux avantages économiques du CC, étant donné la rareté des exemples du concept,¹¹ les chercheurs ont construit un modèle leur permettant d'estimer l'impact de l'introduction du CC sur le commerce extérieur de la Suisse et plus particulièrement sur les exportations dans les secteurs des produits pharmaceutiques, des machines, ainsi que dans celui des instruments médicaux, optiques et de précision. Pour chaque cas de figure, ils ont analysé le potentiel de croissance des exportations depuis la Suisse vers l'Asie orientale,

¹⁰ Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, RS 0.632.20.

¹¹ Des dispositions particulières existent dans les accords entre le Canada d'une part et la Colombie, Israël, la Jordanie, le Panama et le Pérou d'autre part. Ces dispositions prévoient la possibilité d'introduire le cumul croisé, sans pour autant l'appliquer. La Suisse, à travers des ALE dans le cadre de l'AELE, s'est engagée à examiner la possibilité d'introduire le CC dans ses accords avec le Canada, le Pérou et la Colombie. Ces examens sont prévus en 2013 pour le Canada et en 2015 pour la Colombie et le Pérou.

l'Asie du sud-est et les Amériques.¹² L'impact anticipé avec de plus grands partenaires n'a pas été évalué, soit parce qu'il n'existe pas d'ALE (Etats-Unis) soit car un autre système de cumul s'applique (l'UE).

Le modèle de l'étude est construit à partir d'une banque de données qui retrace, en fonction des régions, les flux commerciaux de produits intermédiaires utilisés dans la fabrication des produits finis énumérés au paragraphe précédent. Afin de mieux comprendre le modèle utilisé, prenons l'exemple d'un produit fini canadien (un médicament), fabriqué à partir de produits intermédiaires suisses (des produits chimiques), puis exporté au Chili:

- La première étape consiste en l'identification d'un produit fini dont les exportations entre deux partenaires avec lesquels la Suisse a des ALE bilatéraux sont importantes (un médicament exporté depuis le Canada vers le Chili).
- La deuxième étape vise à identifier les produits intermédiaires (certains produits chimiques) importés au Canada depuis des pays quelconques et utilisés dans la fabrication de ce même produit fini (le médicament).
- La troisième étape se résume à déterminer si la Suisse est un exportateur compétitif au niveau mondial de ces mêmes produits intermédiaires (produits chimiques) et pourrait donc concurrencer les pays fournissant à l'heure actuelle ces produits chimiques au fabricant canadien du médicament.
- Le modèle pose en dernier lieu une condition, à savoir l'existence d'une différence notable entre les droits de douane préférentiels et non-préférentiels perçus entre les pays concernés (le fabricant canadien doit percevoir un intérêt à utiliser des produits chimiques suisses car ceux-ci - grâce au CC supposé - lui donne droit à une *importante* réduction des droits de douane perçus sur le médicament canadien au moment de son importation au Chili).

Au terme de cette analyse, *Origin Institute* fait l'hypothèse suivante: les entreprises qui fabriquent le produit fini dans le premier pays (le Canada) importent certes des intrants depuis des pays autres que la Suisse, mais étant donné le caractère compétitif de cette branche économique en Suisse, les entreprises suisses pourraient concurrencer les intrants importés au Canada depuis un autre pays. Puisque, avec le Chili, les trois pays bénéficient de trois ALE bilatéraux entre eux, l'application du CC inciterait le fabricant canadien du médicament à importer les produits chimiques intrants depuis la Suisse, car il pourra comptabiliser la valeur des produits chimiques suisses dans la valeur du médicament fabriqué au Canada afin de remplir la RO au titre de l'ALE Canada-Chili et bénéficier d'une préférence tarifaire pour le médicament qui est financièrement intéressante.

Les chercheurs ont observé un nombre notable de chaînes de production répondant aux critères du modèle à l'intérieur du réseau des ALE existants et potentiels auquel la Suisse appartient ou pourrait appartenir. Ils ont constaté que la Suisse est un exportateur important et concurrentiel de certains produits intermédiaires. De plus, les exportations des produits finis entre le pays de production du produit fini et d'un autre partenaire de libre-échange de la Suisse sont considérables surtout s'agissant des machines et des instruments médicaux et optiques en Asie. Ils ont donc estimé, *ceteris paribus*, que les conditions étaient réunies pour conclure que la Suisse bénéficierait de l'application du CC et de ses effets en termes de création d'échanges.

¹² Les flux commerciaux analysés concernent des pays avec lesquels la Suisse a déjà conclu un ALE ou avec lesquels des négociations sont en cours. Il s'agit pour l'Asie orientale de la Chine, de la Corée, et du Japon; pour l'Asie du sud-est de Singapour, de l'Indonésie, de la Thaïlande et du Viet Nam; et pour les Amériques du Canada, du Chili, de la Colombie, du Mexique et du Pérou.

Au-delà des résultats découlant du modèle choisi par *Origin Institute*, l'étude souligne que le CC, de concert avec d'autres instruments de politique économique, contribue au signal donné aux entreprises que l'Etat s'engage en faveur d'un régime commercial ouvert. Ces signaux peuvent influencer sur les décisions des entreprises et favorisent l'investissement et la recherche. Dans la mesure où le CC contribuerait à signaler une politique économique d'ouverture, il peut donc aussi renforcer la compétitivité économique. Les chercheurs recommandent l'inclusion du CC dans la politique commerciale extérieure de la Suisse, tout en gardant à l'esprit un certain nombre de défis et d'obstacles.

4.3 Défis et obstacles du cumul croisé

Les chercheurs ont émis un certain nombre de réserves quant à la méthodologie employée ainsi que les résultats qui s'ensuivent. Premièrement, du fait que le modèle utilisé implique un haut niveau d'agrégation (les flux commerciaux), il ne permet pas de quantifier avec précision les bénéfices anticipés. Une telle précision exigerait une analyse désagrégée, qui comparerait les différences de prix entre les produits intermédiaires en provenance de la Suisse avec d'autres pays, afin de prédire des changements dans les commandes des entreprises concernées. En deuxième lieu, le modèle fait abstraction des contraintes politico-économiques. Par exemple, les grands partenaires de libre-échange de la Suisse pourraient vouloir favoriser l'usage des intrants domestiques et refuser de participer au système de CC. L'impact positif du CC pour l'économie suisse dépendrait donc du poids économique des pays participant à la zone de cumul.

En matière de risques économiques, les chercheurs ont identifiés un certain nombre d'obstacles liés au CC. Il existe tout d'abord un risque plus grand de *détournement des flux commerciaux*¹³ lorsque la différence des RO de différents ALE entre pays participant à la zone de cumul est importante. Une différence notable entre les droits de douane appliqués et préférentiels par les partenaires commerciaux fait davantage croître ce risque. L'objectif économique poursuivi par une RO donnée (qui est d'assurer que des préférences tarifaires sont octroyées aux pays auxquels elles étaient destinées) peut être menacé par le détournement des flux commerciaux, rendu intéressant par le truchement d'un jeu entre RO et droits différenciés. Un second obstacle consiste en la lourdeur administrative. L'étude note que les effets positifs escomptés du CC ne peuvent se réaliser que si les procédures douanières qui le sous-tendent sont simples. La conservation et la compilation des documents relatifs à de multiples mouvements des biens pourraient s'avérer dissuasives pour les entreprises et représenter une charge considérable pour l'administration douanière. Il doit notamment être garanti que lors du mouvement transfrontalier du produit fini, seule la RO appliquée au titre de l'ALE entre le pays producteur et le pays destinataire du produit fini doive être attestée et prouvée. Les exigences en matière de certification peuvent rester simples, pour autant que les pays soient convaincus que les administrations douanières partenaires vérifient et attestent correctement l'origine des biens. Cette exigence pourrait restreindre le nombre de partenaires candidats au CC.

En résumé, les auteurs de l'étude constatent qu'en principe le CC est un concept prometteur pour des petites économies dans lesquelles les entreprises dépendent de marchés ouverts et qui sont compétitives au sein d'une niche spécialisée dans une chaîne de production internationale. Ces auteurs avancent l'hypothèse que le commerce extérieur de la Suisse

¹³ *angl. "Trade distortion"*: quand le flux commercial sous des conditions normales est "détourné" par une mesure quelconque. Exemple lié au cumul: un produit intermédiaire est exporté depuis le pays X vers le pays Y avec un droit de douane bas, transformé en produit fini au pays Y, puis exporté sous un régime préférentiel vers le pays Z. Si les RO entre le pays Y et le pays Z sont plus libérales qu'entre le pays X et le pays Z, cette configuration permet au pays X d'éviter le paiement d'un droit de douane élevé qui serait dû si le produit fini était importé au pays Z directement depuis le pays X.

s'accroîtrait bel et bien dans une zone de CC, mais en fonction du poids économique des partenaires qui y souscriraient et à condition que les procédures administratives correspondantes soient simples. Ils indiquent que des mesures appropriées, telles que la limitation du CC aux produits non-sensibles ainsi que le choix des partenaires, peuvent prévenir des détournements indésirables des flux commerciaux et assurer des contrôles adéquats de l'origine. Cependant, ces mesures réduiraient l'impact positif du CC.

5 Travaux effectués ou en cours

Dans le cadre de l'AELE, la Suisse poursuit sa réflexion sur le CC avec un certain nombre de partenaires commerciaux. En 2007 et suite à des demandes distinctes de la part de Singapour et du Canada (qui ont un ALE en vigueur entre eux et individuellement avec l'AELE) le Secrétariat de l'AELE a préparé une analyse préliminaire portant sur les aspects juridiques, administratifs et économiques du CC. Elle précise que le CC est en conformité avec les autres obligations des Etats-membres de l'AELE, notamment dans le cadre de l'OMC. Le Secrétariat estimait alors que l'introduction du CC ferait croître le commerce des Etats-membres, mais pourrait entraîner des détournements indésirables des flux commerciaux dans les cas où l'attrait financier inciterait une entreprise à contourner une RO restrictive et à choisir une chaîne de production alternative et inefficace.

En 2008, le Secrétariat de l'AELE a fait circuler un questionnaire au Canada, au Singapour et au sein de ses Etats-membres, principalement afin de sonder leurs points de vue sur les mesures d'application et de contrôle qu'entraîneraient l'adoption du CC. L'année suivante, le Comité des experts de l'origine et douaniers de l'AELE a préparé une note de synthèse qui faisait état de certaines réserves par rapport aux contrôles et aux vérifications de l'origine, tout en anticipant une croissance des échanges dans la zone de cumul sous un régime de CC.

Comme le prévoit le texte de l'Accord entre l'AELE et le Canada (Annexe C, article 21), ce point a été thématiqué lors des deux dernières réunions du comité mixte tenues en 2010 et 2012. En 2013, le questionnaire de 2008 sera mis à jour afin de poursuivre la réflexion entre les partenaires concernés. Enfin, les accords entre l'AELE et la Colombie,¹⁴ ainsi qu'entre l'AELE et le Pérou¹⁵ (Annexe V, article 3.5 aux deux accords) prévoient le réexamen des dispositions relatives au cumul en tenant compte des évolutions en matière du CC à l'horizon de 2015.

6 Conclusion

Depuis vingt-cinq ans, l'économie suisse ne cesse de s'axer davantage sur les échanges internationaux, y compris vers des partenaires situés hors du bassin euro-méditerranéen. En même temps, les entreprises suisses s'intègrent de plus en plus dans des chaînes de production internationales. Le cumul croisé vise à surmonter les entraves que des RO non-identiques contenues dans différents ALE posent au libre-échange dans l'optique d'en accroître les bénéfices. En effet, l'introduction du cumul croisé a pour objectif l'intensification du potentiel des ALE dont la Suisse est signataire, via la création d'une zone de libre-échange renforcée et "plurilatéralisée".

¹⁴ Accord de libre-échange du 25 novembre 2008 entre la République de Colombie et les Etats de l'AELE, RS 0.632.312.631.

¹⁵ Accord de libre-échange du 14 juillet 2010 entre la République du Pérou et les Etats de l'AELE, RS 0.632.316.411.

L'étude externe mandatée par le SECO confirme le caractère bénéfique potentiel du CC pour la Suisse, sous réserve que les questions ouvertes sur le fond et sur l'application pratique du CC soient résolues. Notamment, la participation ou non de nos grands partenaires commerciaux à une zone de CC fait varier de façon considérable l'effet positif escompté du CC. Au vu de la forte imbrication des économies de la Suisse, de l'UE et des pays de la zone euro-méditerranéenne, l'impact positif du CC serait fortement lié à la participation de l'UE à ce système de cumul croisé. L'étude pose également comme précondition à la mise en œuvre éventuelle du CC la simplicité administrative de la procédure, afin d'assurer l'accessibilité du CC pour les entreprises, ce qui soulève à son tour des questions liées à la fiabilité des attestations d'origine et de futurs Etats partenaires qui pourraient entrer en question. L'étude indique que le caractère modulable du CC au niveau du choix des produits et des partenaires, permettrait de limiter ce risque. En même temps, ces choix réduisent l'effet bénéfique escompté du CC.

L'étude juge que le CC, introduit par le biais des ALE, est juridiquement faisable et en principe économiquement prometteur. Le Conseil fédéral considère que le CC peut être un instrument capable de promouvoir les objectifs économiques de la Suisse mais que les questions encore ouvertes sur l'application pratique du CC doivent être résolues. Dans l'optique d'une éventuelle application du concept du CC au service de ces intérêts le Conseil fédéral encourage la poursuite du dialogue, de concert avec nos partenaires de l'AELE, avec nos partenaires de libre-échange sur le CC.
