

Les accords commerciaux préférentiels dans la pratique: les défis posés par leur mise en œuvre

La conclusion d'accords commerciaux préférentiels (ACP)¹ par les gouvernements constitue une première étape vers une amélioration de l'accès de l'économie domestique aux marchés étrangers. La deuxième étape, à savoir le recours à ces traités par les entreprises, est cependant tout aussi importante. C'est pourquoi le présent article se concentre sur les problèmes et les défis auxquels les firmes sont confrontées dans la mise en œuvre et l'utilisation des ACP. Il examine également les coûts que cela engendre, l'influence des spécificités des entreprises et les possibilités d'obtenir une aide des gouvernements pour l'application de tels accords.

1 ACP et accords de libre-échange sont souvent pris pour des synonymes et décrivent des accords qui contiennent des réductions de droits de douane. La différence réside dans le fait qu'un ACP ne cherche pas obligatoirement à les réduire à zéro, alors que c'est le but avoué d'un accord de libre-échange.

2 Accord de libre-échange nord-américain.

3 Marché commun du Sud.

4 Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

5 Voir Baldwin (2006).



Matthias Schaub

Institut suisse de recherche en économie internationale et en économie appliquée de l'université de Saint-Gall (SIAW-HSG) et université nationale de Singapour, Business School



Les entreprises qui entretiennent des réseaux de production en Asie sont confrontées à une multitude d'accords bilatéraux préférentiels. Ceux-ci appliquent non seulement des règles d'origine différentes, mais ils varient également par les niveaux de couverture et l'ampleur de la libéralisation. En illustration: embarcadère à Singapour. Photo: Keystone

Le nombre d'ACP bilatéraux et régionaux notifiés à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a augmenté modérément entre 1955 et 1995 pour atteindre 127 à la fin de cette période. Après 1995, il a littéralement explosé. Fin 2008, on comptait 421 accords, dont 230 étaient déjà entrés en vigueur. Entre-temps, tous les pays membres de l'OMC – à l'exception de la Mongolie – sont signataires d'au moins un ACP. Face à ce déluge d'arrangements préférentiels, on peut se demander dans quelle mesure les entreprises en font véritablement usage, puisque c'est à elles que s'adresse la politique de libre-échange.

Les zones de libre-échange en Europe, en Amérique et en Asie

Les entreprises internationales sont fondamentalement confrontées à deux approches différentes en matière de libre-échange. En Europe et dans les deux Amériques, les ACP existent déjà depuis longtemps; on a vu émerger de véritables zones de libre-échange (par exemple l'Alena², l'Union européenne et le Mercosur³). En Asie, le phénomène n'a pris de l'ampleur qu'au tournant du millénaire. La crise de 1997 et l'échec des négociations de

Doha pourraient avoir joué un rôle important à cet égard. En dehors de l'Asean⁴, il n'existe sur ce continent que peu d'accords régionaux de large portée. De plus, les principaux flux commerciaux intra-asiatiques – notamment entre l'Inde, la Chine et le Japon – ne sont pas couverts par des ACP, ou alors pour un petit nombre de produits seulement. Les entreprises qui entretiennent des réseaux de production en Asie sont confrontées à une multitude d'accords bilatéraux préférentiels. Ceux-ci appliquent non seulement des règles d'origine différentes, mais leurs niveaux de couverture et l'ampleur de la libéralisation varient également. Des notions telles que le «bilatéralisme «hub and spoke»» (sur le modèle du réseau en étoile) ou le «bol de nouilles asiatiques»⁵ décrivent comment un pays peut être lié à un autre par deux ou plusieurs ACP. Pour les entreprises, la situation se complique encore du fait que les réseaux de production asiatiques sont nettement plus développés que ceux des autres espaces économiques et qu'ils s'étendent généralement sur davantage de pays. De nombreux efforts visent à élargir les zones de libre-échange en Asie, mais les solutions se heurtent encore à des blocages d'ordre politique surtout.

Encadré 1

Règles d'origine préférentielles

Les règles d'origine préférentielles doivent prévenir une déviation du commerce. Elles déterminent à quelles conditions un produit peut bénéficier du droit de douane préférentiel. C'est le cas pour :

1. Les produits qui ont été entièrement obtenus ou fabriqués dans un État contractant, par exemple les marchandises agricoles ou les ressources minérales.
2. Les produits fabriqués dans un État contractant à partir d'intrants qui n'ont pas été entièrement obtenus ou fabriqués localement, à condition que ces matériaux aient subi dans le pays en question une ouvroison ou une transformation suffisantes pour qu'une ou plusieurs (en fonction de l'ACP) des règles suivantes soient respectées :
 - a. *Règle du pourcentage*: une proportion minimum de la valeur ajoutée du produit final doit provenir d'une partie contractante.
 - b. *Exigence d'un saut tarifaire*: le produit final passe dans une autre position tarifaire du Système harmonisé (SH)^a que celle des matériaux originaires de pays tiers. L'ACP détermine si ce saut tarifaire doit porter sur quatre ou six chiffres.
 - c. *Processus de production conférant le caractère originaire*: ces processus sont prévus dans les ACP pour certaines marchandises, telles que les produits chimiques ou les textiles.

Dans certains accords, les mêmes règles s'appliquent à tous les produits. Dans d'autres, elles sont spécifiquement adaptées aux différentes marchandises.

3. Domaine d'application géographique
 - d. *Principe de territorialité*: habituellement, les produits ne doivent pas quitter la zone de libre-échange durant le processus de production.
 - e. *Trafic de perfectionnement*: certains accords autorisent l'exportation vers un pays tiers en vue d'une ouvroison intermédiaire.
 - f. *Transport direct*: les produits doivent être exportés par la voie directe entre les États contractants. Si un transbordement a lieu dans un pays tiers, il faut prouver que la marchandise n'y a fait l'objet d'aucune autre transformation.
 - g. *Cumul*: des dispositions prévoient si et dans quelle mesure un produit peut être transformé dans d'autres pays de la zone de libre-échange.

a Le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH) est une nomenclature internationale pour les marchandises commercialisables. Il est utilisé principalement dans le domaine douanier.

Au plan administratif, la possibilité de présenter une autodéclaration de l'origine préférentielle, qui est prévue dans les ACP européens et américains, constitue un avantage pour les entreprises. Ainsi, avant d'utiliser des ACP intra-asiatiques, l'exportateur doit faire vérifier chaque année par la douane une liste des coûts par produit et par pays, et solliciter l'établissement d'un certificat d'origine préférentiel. Dans le cas d'ACP intercontinentaux, c'est ainsi que les États-Unis ont pu s'imposer auprès de Singapour et les pays de l'AELE, dont la Suisse, auprès du Japon, de la Corée du Sud et de Singapour.

Utilisation par les entreprises

Des études en géographie économique concluent que, dans le *choix du lieu* de production, les entreprises prennent également en compte – outre les avantages comparatifs liés aux coûts et les effets d'agglomération ou de fragmentation – les interventions de l'État en faveur du protectionnisme ou de la libéralisation. Cependant, l'influence de ces mesures sur les *flux commerciaux* est controversée dans les milieux scientifiques. Ainsi, les analyses économétriques portant sur ces flux et les simulations des effets produits par les réductions tarifaires laissent souvent des doutes, soit parce que les coefficients correspondants ne sont pas significatifs statistiquement, soit parce que certaines hypothèses peuvent se heurter à la réalité. Il semble en particulier que la croissance prévue des flux commerciaux ne puisse pas toujours être attribuée clairement aux ACP. Souvent, la masse réelle des importations bénéficiant de tarifs préférentiels ne correspond pas aux attentes.

Certaines études théoriques partent du principe qu'une entreprise peut réaliser des économies grâce aux ACP, sans avoir à supporter des dépenses supplémentaires. Or, dans la réalité, cette procédure peut engendrer des coûts d'information et d'administration ainsi que des coûts inhérents au respect des règles d'origine (voir *encadré 1*). Étant donné que l'utilisation des ACP est facultative, on peut se demander dans quelle mesure les entreprises se réclament véritablement de ces accords.

Cela mène la recherche, en Asie surtout, à se pencher sur l'attitude des entreprises à l'égard des ACP. Elle a besoin de données récoltées au niveau des firmes pour étudier les raisons qui poussent ces dernières à utiliser (ou pas) les accords préférentiels. Étant donné que les informations relatives aux taux d'utilisation des ACP sont lacunaires ou non publiques, les chercheurs mènent habituellement des sondages auprès des entreprises afin de réunir les données nécessaires⁶.

Les résultats des enquêtes réalisées à ce jour montrent que les entreprises ne font généralement qu'un usage limité des ACP asiatiques. Selon l'étude et le pays, les firmes pour lesquelles des réponses sont disponibles soumettent entre 3 et 29% de leurs exportations aux ACP. Quant à celles qui n'ont pas répondu, elles n'utilisent probablement pas les tarifs préférentiels – d'ailleurs, il n'est pas certain qu'elles exportent quoi que ce soit vers un pays donné. On peut aussi imaginer que la personne contactée dans le cadre du sondage a fourni par ignorance une réponse négative.

Les raisons d'utiliser (ou non) les accords commerciaux préférentiels

Coûts d'information: les entreprises, mal informées, ne savent pas que des ACP existent ou qu'ils ont été réactualisés, ou bien elles jugent les coûts d'information trop élevés.

Économies négligeables: les entreprises pensent que les économies réalisées grâce aux ACP sont trop modestes, en raison de la faiblesse du volume des échanges ou du fait que la différence entre le taux préférentiel et celui de la nation la plus favorisée est négligeable.

Accords peu inclusifs: bien que, selon l'article XXIV du Gatt⁷, un ACP doive éliminer les restrictions commerciales pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les États contractants, il existe quelques ACP qui portent seulement sur certains produits ou qui excluent des secteurs entiers.

Caractère restrictif des règles d'origine: lorsque les règles d'origine sont très restrictives, elles peuvent constituer de nouvelles entraves commerciales et restreindre l'accès au marché – malgré le taux préférentiel. Des études sur le caractère restrictif des règles d'origine⁸ jugent que la règle du pourcentage est relativement restrictive tandis que l'exigence d'un saut tarifaire l'est moins. Les processus de transformation conférant le caractère originaire, en particulier, peuvent créer des problèmes aux entreprises pour des raisons liées à la protection de la propriété intellectuelle. Si une firme doit changer de fournisseur ou modifier son processus de production afin de respecter les règles d'origine, cela peut augmenter ses coûts de production.

Durée: la fourniture de documents, l'adaptation des données au format exigé par les douanes ainsi que la demande et l'obtention d'un certificat d'origine peuvent demander d'importantes ressources ainsi qu'un temps certain. Cela peut poser des problèmes notamment pour la production juste-à-temps.

Logistique: si des produits ne sont pas transportés directement du pays expéditeur vers celui de destination, par exemple parce qu'un bien doit être transbordé en cours de

6 Voir Takahashi et Urata (2008), Hirastuka, Sato et Isono (2009), Kawai et Wignaraja (2009).

7 Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade).

8 Voir par exemple Carrère et de Melo (2006).

route ou que la chaîne logistique est ainsi planifiée, l'entreprise ne peut pas se réclamer de l'ACP, compte tenu de la règle de transport direct. Le principal problème dans ce cas est le manque d'orientation régionale de l'accord ou l'absence de cumul diagonal.

Spécificités des entreprises: selon les études disponibles, il semble que l'utilisation d'un ACP dépende également des spécificités des firmes exportatrices. De manière générale, celles qui recourent aux ACP sont plutôt les grandes que les petites et moyennes entreprises (PME). C'est compréhensible pour deux raisons: d'une part, on suppose que les grandes firmes exportent davantage en chiffres absolus et d'autre part, elles profitent ainsi des effets d'échelle: les coûts – tels que la formation du personnel, les coûts d'information, l'optimisation de la logistique, etc. – existent indépendamment du volume des exportations. Les économies d'échelle peuvent aussi expliquer pourquoi les entreprises qui exportent des produits standardisés en grandes quantités ont plus tendance à utiliser les ACP. Il semble que l'ancienneté d'une entreprise et un niveau élevé de participation étrangère aient également une incidence positive sur le taux de recours aux ACP. Cependant, ces deux facteurs pourraient être corrélés à la taille de l'entreprise. Les études n'ont pas encore mis en évidence l'influence que peut avoir l'organisation interne des firmes sur l'utilisation des ACP. Du fait que ces accords concernent pratiquement toute la chaîne logistique – de l'achat au transport en passant par la production et la vente –, la responsabilité fonctionnelle des ACP à l'intérieur d'une firme pourrait jouer un rôle.

Bilatéralisme «hub and spoke»: quand on demande aux firmes asiatiques si le réseau d'ACP bilatéraux n'entrave pas leur utilisation, on ne comprend pas au prime abord pourquoi ce sont principalement les plus grandes d'entre elles, dotées de moyens importants, qui se plaignent de l'incohérence des règles d'origine. La proportion de firmes qui comptent sur des règles d'origine harmonisées pour réduire leurs coûts augmente avec le nombre d'ACP conclus par un pays. Cela peut s'expliquer par le fait que les grandes entreprises exportent plus que la moyenne et sont donc plus concernées par le problème. Il en résulte un compromis entre les coûts administratifs en baisse et ceux liés à l'observation des diverses règles d'origine, qui, eux, augmentent. À ce propos, il est intéressant de s'arrêter sur une étude qui analyse l'utilisation des accords de libre-échange par les entreprises au Japon, à Singapour, en Corée, en Thaïlande et aux Philippines⁹. Une comparaison entre le Japon et Singapour montre que ces deux pays ont conclu un

nombre relativement élevé d'ACP. Si le taux d'utilisation des accords japonais est le plus élevé (29%), les entreprises singapouriennes affichent la valeur la plus basse des cinq pays étudiés (17%). À la question de savoir si elles espéraient réduire leurs coûts grâce aux règles d'origine harmonisées, 57% des entreprises singapouriennes ont répondu par l'affirmative, contre seulement 29% au Japon. Parmi les très grandes entreprises, presque 100% des singapouriennes souhaitaient des règles d'origine harmonisées, tandis qu'au Japon, cette valeur se situait au-dessous de 50%. Le bilatéralisme «en étoile» pourrait avoir une certaine influence en l'occurrence, comme le suggère une autre étude consacrée à l'homogénéisation des règles d'origine qu'un pays négocie dans ses ACP¹⁰. Les positions tarifaires examinées dans cette enquête montrent que les règles d'origine sont organisées de manière plus homogène dans les ACP du Japon que dans ceux de Singapour. Ceci expliquerait pourquoi les entreprises nipponnes affichent un taux relativement élevé d'utilisation des accords ainsi qu'un espoir relativement faible de réduire leurs coûts grâce à l'harmonisation des règles d'origine.

Coûts et bénéfices de l'utilisation

À combien se montent les dépenses, décrites plus haut, qu'engendre l'utilisation des ACP? Et quel est leur rapport avec les avantages qui en découlent? Pour un producteur, l'utilité *directe* des ACP se limite à des taxes douanières modérées sur les composants importés. Remplir des documents et modifier les processus d'acquisition ou de production ne se traduit par aucune contre-valeur directe pour le producteur. L'incitation *indirecte* à supporter ces coûts provient d'une augmentation de la compétitivité sur le marché d'exportation ou des bénéfices que l'entreprise dans son ensemble peut engranger s'il s'agit d'échanges entre ses différentes unités. Nous ne tenons pas compte ici d'autres éléments constitutifs des ACP – comme la simplification générale des formalités douanières, la protection de la propriété intellectuelle, la protection des investissements et d'autres aspects dynamiques –, car ces avantages sont généralement indépendants des coûts mentionnés ci-dessus et n'exigent pas un savoir spécifique de la part de l'entreprise.

Des études scientifiques ont tenté de quantifier ces coûts. Elles établissent souvent une distinction entre les coûts d'administration des ACP et les dépenses liées à l'observation des règles d'origine¹¹. Sur le plan méthodologique, ces études se fondent le plus souvent sur les taux d'utilisation des ACP ou sur un indice synthétique qui tente d'illustrer

9 Kawai et Wignaraja (2009).

10 Voir Schaub (2009).

11 Voir Carrère et de Melo (2006), Anson et al. (2005).

Herin (1986).

12 Source: OMC.

Tableau 1

Recommandations aux gouvernements et aux négociateurs pour l'amélioration des accords commerciaux préférentiels

Réduction des coûts d'utilisation des ACP	<ul style="list-style-type: none"> – Simplifier et standardiser les règles d'origine. Ces mesures s'imposent en particulier parce que la différence entre le taux préférentiel et celui applicable à la nation la plus favorisée est toujours plus faible, ce qui réduit la probabilité d'une déviation du commerce. – Maintenir et étendre les principes de l'autodéclaration et de l'«exportateur agréé».
Élargissement de l'utilité des ACP	<ul style="list-style-type: none"> – Conclure davantage d'accords régionaux plutôt que bilatéraux; évaluer les possibilités de cumul régional et diagonal (réduction du bilatéralisme «hub and spoke»), afin de tenir compte de l'internationalisation croissante des réseaux de production. – Fixer un tarif douanier préférentiel aussi bas que possible pour que la différence avec le taux de la nation la plus favorisée soit aussi grande que possible.
Publicité et intégration des entreprises	<ul style="list-style-type: none"> – Faire connaître les ACP par des campagnes d'information et des séminaires. – Améliorer la participation des milieux d'affaires aux négociations sur les ACP.
Soutien et conseil	<ul style="list-style-type: none"> – Renforcer le soutien et le conseil fournis par des institutions publiques, semi-publiques et privées pour la mise en œuvre des ACP dans les entreprises (en particulier les PME). – Améliorer la transparence par le biais de plateformes en ligne sur lesquelles l'utilisateur peut facilement calculer les économies douanières et trouver les règles d'origine.

Source: Schaub / La Vie économique

Encadré 2

Bibliographie

- Anson J., Cadot O., Estevadeordal A., de Melo J., Suwa-Eisenmann A. et Tumurchudur B., «Rules of Origin in North-South Preferential Trading Arrangements with an Application to Nafta», *Review of International Economics*, 13(3), 2005, pp. 501–517.
- Baldwin, R. E., «Managing the Noodle Bowl: The Fragility of East Asian Regionalism», *CEPR Discussion Paper 5561*, 2006.
- Carrère C. et de Melo J., «Are Different Rules of Origin Equally Costly? Estimates from NAFTA», dans O. Cadot, A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann A. et T. Verdier (éd.), *The Origin of Goods*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Herin J., «Rules of Origin and Differences between Tariff Levels in Efta and the EC», *EFTA Occasional Paper 13*, 1986.
- Hiratsuka D., Sato H. et Isono I., «A Study on the Impact of Free Trade Agreements on Business Activity», dans «Asia: The Case of Japan», *ADBI Working Paper 143*, 2009, Institut de la Banque asiatique de développement, Tokyo.
- Kawai M. et Wignaraja G. «The Asian «Noodle Bowl»: Is It Serious for Business?», *ADBI Working Paper 136*, Institut de la Banque asiatique de développement, Tokyo, 2009.
- Schaub M. «Trade Facilitation through Homogenization of Preferential Rules of Origins», document de travail non publié, présenté lors de la Conférence du *Singapore Economic Review (SERC)*, à l'université de Saint-Gall en 2009.
- Takahashi K. et Urata S., «On the Use of FTAs by Japanese Firms», *RIETI Discussion Paper Series 08-E-002*, 2008.

le caractère restrictif des différentes règles d'origine. Si le taux d'utilisation d'un accord est nettement positif, les coûts qu'il engendre devraient être inférieurs au montant des taxes douanières économisées. Les résultats montrent que les coûts moyens d'utilisation des ACP sont de l'ordre de 4 à 10% de la valeur des exportations. Ce calcul tient compte des coûts liés à l'établissement de l'origine préférentielle, soit environ 3% de cette valeur, ainsi que du changement de fournisseur, qui peut également représenter quelques pour-cent supplémentaires. En d'autres termes, une réduction de 4 à 10% des taxes douanières est nécessaire pour que les entreprises puissent compenser leurs frais. Il suffit, toutefois, de jeter un coup d'œil aux résultats du cycle d'Uruguay de l'OMC pour constater que les taxes à l'importation dans les pays industrialisés s'élèvent seulement à 4% au niveau mondial et que les tarifs douaniers supérieurs à 15% ne représentent que 5% de l'ensemble¹². Dès lors, on peut supposer que les coûts d'utilisation des ACP sont, dans certains cas, une bonne raison pour les entreprises de payer des taxes à l'importation ou d'offrir des rabais à leurs clients plutôt que de se réclamer de ces accords.

Soutien aux entreprises et recommandations

Comme le montrent les études présentées plus haut, la gestion des ACP semble déjà représenter un défi pour les grandes entreprises, alors que les PME en profitent moins, faute de ressources. Les technologies de l'information pourraient faciliter les choses. Le problème, c'est qu'il existe peu de logiciels commerciaux permettant de reproduire le processus d'utilisation des ACP sous la forme d'un système. Il semble en particulier que la mesure automatique du respect des règles d'origine préférentielles soit relativement complexe.

Le soutien apporté aux entreprises par les gouvernements, une fois les négociations terminées et l'accord signé, varie fortement d'un pays à l'autre. En Suisse, l'Osec et les chambres cantonales du commerce sont en général des interlocuteurs possibles en ce qui concerne les exportations. Ils organisent également des séminaires sur la question. Afin d'améliorer la transparence, il serait judicieux de proposer une solution en ligne, à l'exemple de Singapour. En quelques clics, les exportateurs trouveraient ainsi les règles d'origine. Ils devraient aussi pouvoir calculer rapidement sur Internet la différence entre le tarif préférentiel et le taux de la nation la plus favorisée, par produit et par pays de destination. Ainsi, les entreprises n'auraient plus à rechercher chaque produit l'un après l'autre dans l'annexe correspondante d'un ACP.

Il n'y a toutefois pas que les faits qui jouent un rôle dans l'application des ACP au niveau des entreprises; il est peut-être encore plus important de savoir comment les mettre en œuvre concrètement. À ce propos, voici une brève présentation de l'approche en trois phases mise en place par Singapour: la première étape consiste à proposer des *séminaires généraux d'information*; dans un deuxième temps, les entreprises peuvent avoir des *entretiens individuels* avec des experts du gouvernement; enfin, au cas où elles souhaitent identifier les possibilités d'économies grâce aux ACP, on leur recommande les *services payants de conseillers* qui les appuient dans ces démarches. Ceux-ci viennent soit de l'économie privée, soit de l'État.

Une libéralisation multilatérale du commerce, sous l'égide de l'OMC, serait à maints égards la voie la plus avantageuse pour les entreprises. C'est pourquoi il faut considérer les recommandations aux gouvernements et aux négociateurs, énoncées dans le *tableau 1*, comme une solution de deuxième choix pour l'ouverture des marchés.