

# Accords de libre-échange : un potentiel sous-exploité ?

Une étude a évalué dans quelle mesure les entreprises suisses utilisent les accords de libre-échange signés par la Confédération pour payer moins de droits de douane. Les économies pourraient être plus importantes pour l'importation de voitures allemandes ou de vêtements chinois. *Stefan Legge, Piotr Lukaszuk*

**Abrégé** Pour une petite économie fortement développée comme la Suisse, le commerce international joue un rôle central. Les milieux politiques helvétiques veillent donc depuis plusieurs décennies à favoriser les échanges par la signature d'accords de libre-échange (ALE). Il s'agit d'une part de baisser le prix des biens étrangers importés pour les entreprises et les consommateurs, et d'autre part de doper la compétitivité des entreprises suisses exportatrices. Les droits de douane préférentiels, moins élevés que les taux ordinaires applicables aux produits importés, sont au cœur des ALE. La préférence tarifaire ne s'applique toutefois que si les règles d'origine sont remplies. Une étude sur le recours des entreprises aux droits de douane préférentiels montre que l'usage des ALE varie fortement en fonction des pays et des produits concernés. Plusieurs milliards de francs sont au total économisés, ce dont profitent particulièrement certains secteurs.

Dans la littérature économique, les avis divergent sur l'impact – positif ou négatif – des accords de libre-échange (ALE)<sup>1</sup>. Car si diminuer les barrières tarifaires favorise effectivement les échanges, cela ne vaut que pour les deux partenaires concernés. Et si une entreprise achète les intrants d'un pays uniquement en raison de l'existence d'un ALE, autrement dit parce que les droits de douane sont moins élevés, cela peut créer des distorsions dans le commerce international : c'est alors le produit le moins cher, mais pas forcément le plus efficace, qui sera importé.

Autre inconvénient des ALE : les droits de douane préférentiels ne sont accordés que pour les biens qui satisfont aux règles d'origine, produits pour une large part dans le pays partenaire. Concrètement, s'agissant de l'ALE entre la Suisse et la Chine, un fabricant de machines helvétiques qui souhaite exporter vers l'empire du Milieu ne pourra bénéficier de droits de douane réduits que si une part suffisamment importante de la valeur a été créée en Suisse.

Afin d'apporter ce qu'on appelle la preuve de l'origine, les entreprises doivent documenter et, le cas échéant, adapter leur processus de fabrication, ce qui a un coût. Elles évaluent donc s'il vaut mieux tirer parti de

l'ALE et assumer les frais liés à la preuve d'origine, ou renoncer à profiter de l'ALE et payer les droits de douane habituels.

## Des données lacunaires en matière d'exportation

Les ALE sont un pilier de la politique commerciale helvétique, car la Suisse est un petit pays à la fois extrêmement développé et fortement interconnecté avec les autres économies. D'où l'importance de comprendre comment les entreprises suisses et étrangères utilisent les accords existants. Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a donc demandé à l'université de Saint-Gall de se pencher sur la question<sup>2</sup>.

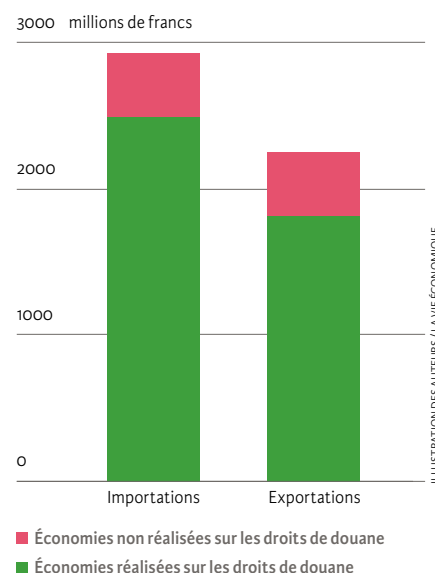
Afin d'évaluer dans quelle mesure les entreprises recourent aux ALE pour importer des marchandises, les auteurs de l'étude ont analysé la totalité des données relatives aux importations de l'Administration fédérale des douanes. L'utilisation des ALE a été moins facile à calculer dans le cas des exportations, car elle n'a pu être déterminée que sur la base des données douanières des partenaires de libre-échange. Le Seco a sollicité ces derniers, mais n'a obtenu qu'une

partie des informations nécessaires. Or, une analyse précise nécessite des informations très détaillées que tous les partenaires commerciaux n'ont pas fournies. Le Seco appelle donc de ses vœux un échange régulier et normalisé de données avec les partenaires ALE de la Suisse.

L'analyse réalisée couvre cependant la majeure partie du commerce extérieur helvétique. Les résultats montrent que 85 % des produits importés en Suisse proviennent de pays signataires d'un ALE et que 75 % des exportations sont destinées à des pays ALE pour lesquels des données sont disponibles<sup>3</sup>. L'analyse exclut les produits soumis à des quotas d'importation, car on ne dispose pas d'informations détaillées sur l'utilisation de ces quotas. Le montant total des importations

<sup>3</sup> À savoir les données de l'Union européenne, de l'Albanie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Chine, de Hong Kong, du Japon, du Canada, de la Corée du Sud, du Mexique, de la Serbie, de l'Afrique du Sud, de la Turquie et de l'Ukraine.

## III. 1. Économies dans le cadre des accords de libre-échange conclus par la Suisse (2018)



<sup>1</sup> Voir Dani Rodrik (2018), « What do trade agreements really do ? », *Journal of Economic Perspectives*, 23(2), p. 73-90.

<sup>2</sup> Voir Legge Stefan et Lukaszuk Piotr (2019), analyse de l'utilisation des accords de libre-échange réalisée sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie, université de St-Gall.

analysées s'élève à 175 milliards de francs, celui des exportations à 214 milliards.

## Des anoraks chinois moins chers

Les droits de douane diffèrent selon les produits importés. Le taux standard dit «de la nation la plus favorisée» (taux NPF) est défini par les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour chaque famille de produits. S'il est égal à zéro, ce qui est le cas pour plus d'un tiers des importations suisses, l'ALE ne présente aucun avantage. Les autres tarifs sont également peu élevés. La majorité des importations suisses pourraient toutefois bénéficier d'un avantage supplémentaire lié aux ALE si les entreprises concernées profitaient de la préférence tarifaire correspondante. Le droit de douane applicable est en effet inférieur au taux NPF, pour autant que les règles d'origine soient respectées. Par exemple, pour des anoraks produits en Chine, le taux ordinaire qui s'applique est de 575 francs par 100 kilogrammes. Si l'on peut prouver que la création de valeur se fait au moins à 40 % en Chine, aucun droit de douane n'est perçu.

L'analyse de l'utilisation des ALE se fonde sur deux chiffres clés. Le taux d'utilisation correspond tout d'abord au ratio entre les produits effectivement importés dans le cadre de l'ALE et tous les produits qui auraient pu être importés moins cher par le biais de l'ALE. Il ne prend pas en compte les marchandises exemptées de droits de douane ou bénéficiant d'un traitement préférentiel pour lesquelles un ALE ne permet pas de tarifs douaniers plus bas<sup>4</sup>. Deuxième chiffre clé, le taux d'économies réalisées correspond quant à lui au ratio entre les économies effectivement réalisées sur les droits de douane et les économies potentiellement réalisables.

## Une utilisation marquée pour les exportations

Le calcul du taux d'utilisation montre que la majorité des entreprises profitent d'un ALE là où elles le peuvent. Au niveau des importations, le taux d'utilisation est d'environ 73 % et s'est avéré stable entre 2016 et 2018. Autrement dit, lors de cette période, trois quarts des importations pour lesquelles l'ALE offrait un avantage tarifaire ont effectivement bénéficié d'un droit de douane préférentiel.

Ces importations concernent toutefois principalement des biens pour lesquels la marge préférentielle est importante, c'est-à-dire des produits pour lesquels la différence entre le taux NPF et le taux préférentiel (ALE) est tendanciellement élevée. Quant au taux d'économies, il est supérieur au taux d'utilisation et atteint près de 86 %, ce qui montre que les entreprises recourent plus souvent à la préférence tarifaire pour les produits présentant un potentiel d'économies relativement élevé. Concrètement, si l'on considère les importations 2018, 2,5 milliards de francs d'économies ont été réalisés sur les 3 milliards théoriquement réalisables grâce aux ALE (voir *illustration 1*, p. 57).

Le taux d'utilisation pour les exportations vers les pays partenaires pris en compte dans l'analyse est nettement plus élevé que pour

les importations: il avoisinait 80 % en 2018<sup>5</sup>. Dans le même temps, 80,4 % des économies potentielles ont effectivement été réalisées, soit 1,8 sur 2,3 milliards de francs au total.

## Les ALE avec la Chine sont peu utilisés

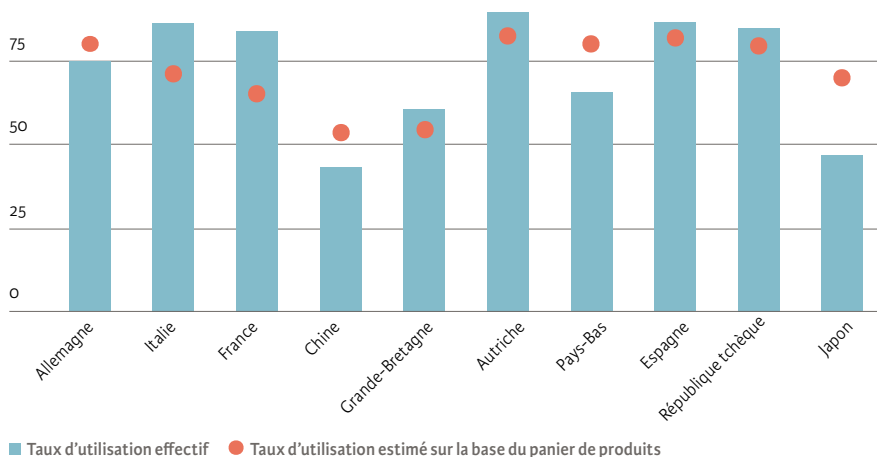
Une analyse détaillée montre toutefois que le taux d'utilisation varie fortement selon le pays et le secteur concernés, tant au niveau des importations que des exportations. Le taux d'utilisation des ALE est ainsi nettement plus élevé pour les pays de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) que pour les autres partenaires. Le potentiel d'optimisation

<sup>5</sup> Le taux d'utilisation est toutefois d'environ 3 points de pourcentage inférieur à celui de l'année précédente.

### III. 2. Taux d'utilisation estimés et effectifs des accords de libre-échange, par pays (2018)

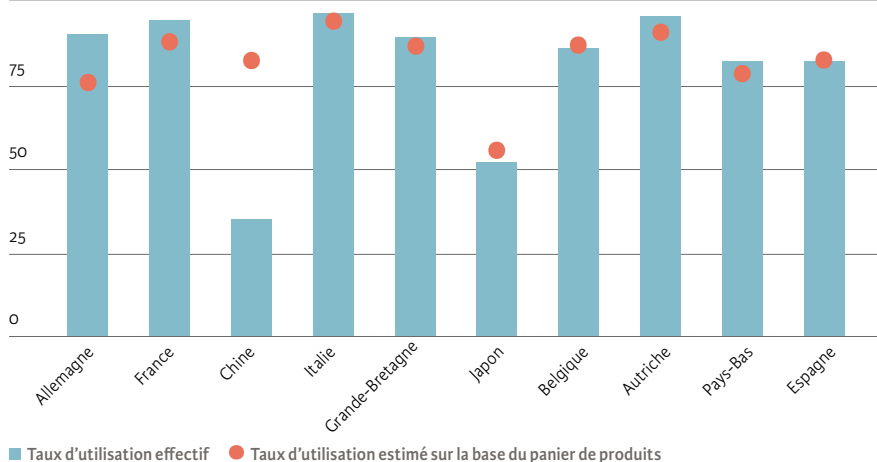
#### Importations

100 %



#### Exportations

100 %



Les illustrations présentent le top-10 des pays partenaires, classés par volume de transactions.

<sup>4</sup> Par «bénéficiant d'un traitement préférentiel», on entend notamment des renvois ou des importations ayant un but précis et bénéficiant de droits de douane réduits.

## Monitoring des accords de libre-échange

Outre l'analyse des informations relatives aux droits de douane fournies par les partenaires de libre-échange, les auteurs de l'étude ont également élaboré un monitoring des accords de libre-échange (ALE) pour chaque pays partenaire. Celui-ci résume sur une seule page les chiffres clés relatifs aux ALE de chaque partenaire de la Suisse, comme des données concernant les transactions bilatérales, les marges préférentielles, les taux d'utilisation pour les principaux secteurs ainsi que les économies théoriques et effectives sur les droits de douane. Le monitoring sera prochainement disponible sur [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch).

concerne en premier lieu les importations d'Allemagne et le commerce avec la Chine. Il convient toutefois de relativiser le taux d'utilisation: comme il est plus difficile de faire jouer la préférence tarifaire pour certains produits, le panier de produits importés du pays en question est décisif. Les auteurs de l'analyse ont estimé un taux d'utilisation pour chaque pays sur la base du mix de produits importés. S'agissant des importations chinoises, le taux d'utilisation devrait être inférieur à celui des autres pays, car la Suisse importe de grandes quantités de textiles depuis la Chine (voir *illustration 2*). Or, le recours aux ALE pour les importations est généralement plus difficile dans ce secteur en raison des règles d'origine restrictives et de la fragmentation des chaînes de valeur. Sur la base du mix de produits, les taux d'utilisation pour les importations de Grande-Bretagne et les exportations vers le Japon devraient également être modestes.

On observe également des différences selon les secteurs. Une part importante des économies réalisées sur les droits de douane

se concentre ainsi sur certaines branches. Les entreprises suisses ont surtout recouru aux ALE pour l'importation de plastiques, de produits laitiers et d'articles de papeterie, avec notamment 55 millions de francs d'économies pour les seules importations d'impres-sions publicitaires, de catalogues de vente et d'articles similaires depuis l'Allemagne. Du côté des exportations, les économies dépassent les 300 millions de francs et profitent en particulier au secteur horloger. Il serait cependant possible d'économiser encore bien davantage si le potentiel d'économies était entièrement exploité. Le potentiel inexploité le plus important concerne les importations de vêtements et de véhicules ainsi que les exportations de machines.

## Économies possibles pour les importations de voitures

L'étude a également permis de déterminer pour quelles relations commerciales et familles de produits le taux d'utilisation des ALE reste faible. Il est par exemple encore possible de réaliser des économies bien plus importantes sur l'importation de véhicules allemands ou de vêtements chinois. Si les raisons de cette situation restent à clarifier, on peut imaginer que la mondialisation des chaînes de valeur rend les ALE difficiles à utiliser. Il s'agirait donc d'analyser si l'utilisation des ALE est limitée en raison de règles d'origine restrictives. S'agissant des chaînes de valeur mondiales, il faut savoir que le cumul de l'origine est possible. Des études complémentaires permettraient d'identifier quels facteurs (volume de transactions, potentiel d'économies, marge préférentielle)

influencent le recours aux ALE, et dans quelle proportion.

Répondre à ces questions permettrait de définir les mesures à mettre en œuvre au niveau de la politique commerciale suisse afin de renforcer l'utilisation des ALE, notamment pour les produits présentant un potentiel élevé d'économies sur les droits de douane. Quant à la question de savoir si les ALE servent ou desservent le commerce international, elle reste ouverte et des études complémentaires pourraient là aussi fournir de précieuses conclusions aux décideurs politiques.



**Stefan Legge**

Professeur et chef de projet, Institut suisse de recherches en économie internationale et en économie appliquée de l'université de Saint-Gall (SIAW-HSG)



**Piotr Lukaszuk**

Assistant de recherche et doctorant, Institut suisse de recherches en économie internationale et en économie appliquée de l'université de Saint-Gall (SIAW-HSG)