

Le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement: les règles d'origine et les exportateurs suisses

L'Union européenne (UE) et les États-Unis négocient actuellement un Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement («Transatlantic Trade and Investment Partnership», TTIP). Il s'agit de créer une zone de libre-échange d'un genre nouveau, qui aura pour premier objectif d'éliminer les barrières commerciales tarifaires et non tarifaires entre les deux parties. Dans ce contexte, les biens provenant de l'UE et des États-Unis devraient pouvoir accéder au marché de l'autre partie sans payer de droits de douane. Quel impact ce traité pourrait-il avoir sur les producteurs suisses qui écoulent leurs marchandises aux États-Unis ou qui livrent des produits intermédiaires sur le marché de l'UE?



Edith Bernhard
Secteur Croissance et politique de la concurrence, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Les règles d'origine pourraient inciter les constructeurs automobiles allemands à ne plus acheter les pièces qui leur sont nécessaires sur le marché suisse, mais dans l'espace européen.

Photo: Keystone

Les règles d'origine sont au cœur des accords de libre-échange (ALE) s'agissant du commerce des marchandises. Elles garantissent que seuls les produits dits originaires accèdent à un marché en franchise de douane ou en acquittant des droits réduits. Il s'agit de biens *substantiellement transformés* ou *entièrement obtenus* dans les zones couvertes par ces accords. Dans le cas du TTIP, les territoires concernés sont l'UE et les États-Unis, ce qui exclut les biens produits ailleurs ou qui transitent simplement par une des parties à l'ALE. Sans règles d'origine, on ne pourrait distinguer les importations provenant des pays tiers, ce qui diminuerait singulièrement la portée de telles préférences douanières (voir encadré 1).

Des règles d'origine importantes pour les produits suisses pour deux raisons

Les règles d'origine contenues dans le TTIP sont également importantes pour la Suisse. Prenons un exemple: la Suisse fournit des composants à l'industrie automobile

européenne, laquelle alimente à son tour une partie du marché des voitures aux États-Unis. De même, les branches de la chimie, de la pharma et des instruments de précision exportent vers l'UE des biens intermédiaires et des composants. Le TTIP peut alors affecter les producteurs et les exportateurs suisses de deux manières:

1. La première concerne les *produits finis exportés de Suisse vers les États-Unis, où ils sont en concurrence directe avec des produits de l'UE*: tandis que le TTIP permettrait d'importer aux États-Unis en franchise de droits des instruments de précision en provenance de l'UE, les produits fabriqués en Suisse continueraient quant à eux de payer des droits ad valorem de 2,5% (par exemple). Dès lors, les instruments européens auraient un avantage en termes de prix sur le marché des États-Unis, car ils ne seraient frappés d'aucune taxe douanière. Dans la réalité, l'importateur pourrait empocher la différence résultant du privilège accordé aux produits de l'UE. Il augmenterait ainsi sa marge et

le prix de vente sur le marché étasunien demeurerait inchangé. Quoi qu'il en soit, les industriels et les exportateurs suisses pourraient souffrir de la situation.

2. La deuxième conséquence est plus complexe à mettre en évidence et à mesurer. Elle concerne *les intrants suisses exportés vers l'UE (ou les États-Unis) qui sont transformés ou incorporés dans un produit fini, puis réexpédiés vers les États-Unis (ou l'UE)*. Aujourd'hui, la majorité des produits finis proviennent de chaînes d'assemblage qui ne s'embarrassent pas des frontières, les intrants nécessaires étant issus des fournisseurs les plus divers¹.

L'exemple des boîtes à vitesses

Supposons qu'une boîte à vitesses suisse ait été implantée dans une voiture allemande, laquelle a ensuite été exportée vers les États-Unis. La règle d'origine du TTIP peut exiger que les éléments non originaires (donc importés de pays tiers) ne dépassent pas 40% du prix de départ usine de l'automobile concernée. Comme la Suisse ne sera pas partie au TTIP, la valeur de la boîte à vitesses devra être comptée dans les 40% d'intrants non originaires que le producteur allemand utilise pour la fabrication de ce véhicule. Seulement ainsi, le véhicule pourra être importé aux États-Unis en franchise de douane. Dans un tel cas, le fabricant allemand pourrait préférer s'approvisionner auprès d'un fournisseur au sein de l'UE plutôt qu'en Suisse. Il est dès lors évident qu'un tel déplacement de flux commerciaux causé par une règle d'origine ne peut que fausser le marché et s'avérer sous-optimal sur le plan économique. Comme les règles d'origine conditionnent l'obtention d'un tarif préférentiel, elles tendent en effet à éloigner le client de son fournisseur le plus efficient.

Un tel déplacement de flux commercial peut même se produire dans le cas où les intrants suisses sont utilisés en raison de leur haute qualité ou parce qu'ils remplissent les spécifications techniques de l'utilisateur final – même s'ils sont plus chers que les pièces originaires de l'UE ou des États-Unis. Dans le pire des cas, les règles d'origine conduiraient à l'abandon des importations d'intrants provenant de Suisse, comme dans l'exemple ci-dessus. On recourrait alors aux producteurs de boîtes à vitesses basés dans l'UE et on développerait les capacités régionales. L'avantage qualitatif des intrants suisses ne serait plus mis en valeur. Ainsi, plus la marge préférentielle du TTIP sera élevée, plus les échanges pourront subir des déplacements. Traitement préférentiel et règles d'origine aboutissent à privilégier les fabricants de l'UE².

Analyse détaillée des impacts possibles sur la Suisse

Une étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco)³ examine l'impact possible sur les producteurs suisses des règles d'origine qui pourraient figurer dans le TTIP. Elle passe en revue différents scénarios et évalue leurs conséquences potentielles sur les échanges⁴. Elle se concentre sur les deux types de réorientation du commerce décrits. L'analyse concerne les branches et les produits particulièrement importants pour l'économie suisse:

- les livraisons à l'industrie automobile;
- les instruments de précision, tels les appareils médicaux;
- la chimie et les produits pharmaceutiques.

Première question: quel type de règles d'origine le TTIP contiendra-t-il? Les différents ALE que l'UE et les États-Unis ont conclus avec d'autres États permettent une analyse approfondie des règles d'origine avec lesquelles l'industrie suisse pourrait être confrontée. Restrictives, elles auraient un impact important sur les échanges suisses. Citons d'abord les dispositions qui s'appuient sur un changement de position tarifaire («saut tarifaire») qui ne prévoient pas un changement de *sous-position* (six premiers chiffres du système harmonisé, SH) comme critère conférant l'origine. Viennent ensuite les règles de pourcentage, par lesquelles les intrants non originaires ne peuvent pas dépasser 40% du prix départ usine ou 50% suivant la méthode de calcul des coûts nets. Dans les deux cas, les processus de montage où des pièces suisses entrent en jeu ne pourront être qualifiés d'originaire au sens du TTIP.

Une des difficultés de l'étude résulte du manque d'information sur la façon dont les entreprises pratiquent leurs achats et sur les circonstances qui les amènent à intégrer les différences de coûts et à changer de fournisseurs. La taille réduite du marché suisse et le fait que cette analyse se limite à certaines branches économiques justifierait une enquête plus approfondie auprès des entreprises.

En ce qui concerne les possibilités de cumul, l'étude se fonde sur l'hypothèse que les dispositions de l'accord ne les permettront pas pour les intrants suisses.

Les produits suisses pourront être touchés de diverses manières

La question principale posée par l'étude est donc celle-ci: les entreprises implantées dans l'UE (ou aux États-Unis) remplaceront-elles les intrants suisses dans les

produits à exporter vers les États-Unis (ou l'UE) par d'autres fabriqués dans la zone TTIP ou même dans des pays tiers?

L'étude aboutit à la conclusion suivante: les producteurs de l'UE pourraient avant tout être tentés de remplacer les *pièces détachées automobiles* et les *instruments de précision* fabriqués en Suisse par d'autres en provenance des États-Unis, de l'UE ou de pays tiers. Dans quelle proportion? Cela dépendra du type de règles d'origine négocié dans la zone TTIP. Les derniers ALE signés par les États-Unis et l'UE montrent que, dans ces branches, la tendance est au libéralisme.

Comme la majorité des *produits pharmaceutiques* ne sont pratiquement soumis à aucune barrière tarifaire en entrant sur les marchés étasunien et européen, des règles d'origine strictes ne les concerneront pas. C'est également le cas pour de nombreux *produits chimiques*⁵. En ce qui concerne les produits chimiques de l'UE qui seraient encore soumis à des droits de douane en entrant aux États-Unis et qui profiteraient d'une réduction tarifaire grâce au TTIP, toute règle d'origine restrictive (voir plus haut) pourrait se révéler dommageable pour les producteurs suisses exportant vers le marché européen. Dans cette analyse, on ne part certes pas de l'idée que les règles seront généralement restrictives. Cependant, certains groupes d'intérêt pourraient le demander dans des cas particuliers.

Selon l'étude, les entreprises étasuniennes qui exportent vers l'UE des produits finis ne remplaceraient vraisemblablement que dans une moindre mesure leurs intrants, qu'ils proviennent du pays même, de l'UE ou d'un pays tiers. La raison est à rechercher dans le type de marchandises concerné et dans les coûts de transport relativement élevés des composants suisses qui devraient être acheminés aux États-Unis pour y être assemblés, puis réexpédiés (sous forme de produits finis) vers l'UE. Dans le domaine des véhicules à moteur, la plupart des exportations étasuniennes vers l'UE sont des produits finis. Les spécificités des pièces automobiles suisses vendues aux États-Unis porte, toutefois, à croire que les véhicules dans lesquels ils s'intègrent sont destinés au marché intérieur. Les *produits pharmaceutiques* ainsi que de nombreux *produits chimiques* fabriqués aux États-Unis et exportés vers l'UE ne sont actuellement soumis à aucun droit de douane. Toutefois, on peut imaginer que des règles d'origine restrictives pourraient provoquer des détournement de flux commerciaux dans le cas de certains produits chimiques qui seraient encore soumis à de telles taxes.

Étant donné l'absence de restrictions tarifaires dans le domaine pharmaceutique et pour la plupart des produits chimiques, l'utilisation de règles d'origine strictes dans la zone TTIP n'aurait qu'un impact limité sur les producteurs suisses actifs dans ces domaines. Si le TTIP devait s'accompagner d'une entente au niveau des réglementations sanitaires et phytosanitaires ainsi qu'au niveau des entraves techniques au commerce, les industries pharmaceutique et chimique suisses pourraient bien en faire les frais, et les conséquences en seraient nettement plus dommageables que celles issues de règles d'origine trop restrictives. ■

Encadré 1

Deux types de règles d'origine

Les règles d'origine, dans un accord de libre-échange, déterminent quels sont les biens *substantiellement transformés* et donc quels sont les produits originaires, qui peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel en douane. Les conditions exactes varient suivant les accords. Deux types de règles sont souvent utilisés:

1. La *règle de pourcentage*: par exemple, si la valeur de toutes les matières de base utilisées ne dépasse pas 40% du prix départ usine d'un produit.
2. Changement de position: l'ouvroison ou la transformation d'un intrant doit se traduire par un classement tarifaire des produits obtenus sous une autre position (sur la base de la nomenclature du Système harmonisé, dont la quatre premiers chiffres correspondent à la «position tarifaire»).

Source: www.afd.admin.ch, rubriques «Documentation» > «Prescriptions» > «030: Accords de libre-échange (origine préférentielle)».

- 1 Cela pose de nouveaux problèmes pour déterminer l'origine d'une marchandise. Voir à ce sujet Inama Stefano, *Made in China or Made in Tlon? The Quest for a New Origin Concept Measuring International Trade and Respecting Consumers' Rights*, Global Trade Analysis Project (GTAP), 2013. Internet: www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/6588.pdf.
- 2 On remarque de telles distorsions dans l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena). Les vêtements fabriqués au Mexique bénéficient de tarifs douaniers préférentiels à la seule condition d'utiliser de la matière textile étasunienne.
- 3 Emanuela Balestrieri, *Transatlantic Value Chains with Swiss participation and Rules of Origin: is trade creation dominating trade diversion?*, Seco, 2014.
- 4 L'innovation dans cette étude consiste à combiner, à travers une approche dynamique, a) une matrice intrants/résultats, b) une analyse comparative des différentes manières d'appliquer les règles d'origine dans d'autres accords de libre-échange de l'UE et des États-Unis, c) l'étendue des marges préférentielles et d) les flux commerciaux actuels (UE-États-Unis, Suisse-UE et Suisse-États-Unis).
- 5 En raison d'un accord conclu à la fin du cycle d'Uruguay entre certains membres de l'OMC, ces biens ne sont plus soumis à des droits NPF sur les marchés étasunien et européen. Voir le document Gatt L/7430 du 25 mars 1994.