

Renforcer le commerce grâce à des règles d'origine flexibles dans les accords préférentiels*

Jaime DE MELO, Julien GOURDON, Karin GOURDON

- 
JAIME DE MELO, Professeur à l'Université de Genève et conseiller scientifique à la Ferdi
Email: jaime.demelo@unige.ch
- 
JULIEN GOURDON, Senior Economist, Agence française de développement et Senior Fellow Ferdi
Email: gourdonj@afd.fr
- 
KARIN GOURDON, Consultante en commerce, Banque mondiale
Email: karin.gourdon@gmail.com

Les règles d'origine sont des éléments essentiels des accords commerciaux préférentiels, conçus pour empêcher les produits d'entrer sous une transformation insuffisante ou par l'intermédiaire du partenaire qui applique les droits de douane les plus bas. Cependant, dans la pratique, ces règles sont souvent inutilement complexes, ce qui réduit à néant les avantages de l'accès au marché associés aux accords commerciaux. Cet article présente des recherches montrant que l'adoption de règles d'origine plus flexibles et spécifiques aux produits dans le cadre des accords préférentiels donnerait un coup de fouet au commerce mondial.



* Cette note a d'abord été publiée par Economic Research Forum (ERF) à l'adresse suivante : <https://theforum.erf.org/2023/12/19/boosting-trade-through-flexible-rules-of-origin-in-preferential-agreements/>

Les accords commerciaux préférentiels (*preferential trade agreements* – PTAs) nécessitent des règles d'origine pour établir les conditions que les produits doivent remplir pour être éligibles à un accès privilégié au marché. Ces règles incluent presque invariablement des spécificités propres à chaque type de produits (*product-specific rules* – PSRs). Elles varient d'un partenaire à l'autre pour le même produit, les pays étant souvent engagés dans plusieurs PTAs avec le même partenaire, ajoutant aux coûts de conformité pour satisfaire aux exigences d'origine et obtenir un accès préférentiel.

Trois justifications sont avancées comme raisons des règles d'origine :

- Empêcher les non-signataires de bénéficier d'un accès préférentiel sur les marchés visés par les PTAs avec peu de transformation (par exemple, le reconditionnement).
- Empêcher le transbordement de partenaires à faible tarif vers des partenaires à tarif élevé au sein d'une zone de libre-échange – un phénomène connu sous le nom de « déviation commerciale ». Yalcin et Felbelmayr (2019) montrent que le transbordement est rarement bénéfique lorsque les PTAs sont établis entre les pays en développement.
- Encourager l'intégration verticale entre les partenaires dans le cadre d'une stratégie de développement. En pratique, les règles d'origine sont un cauchemar tant pour les producteurs que pour les douaniers, et elles peuvent compromettre l'objectif de stimuler les flux commerciaux entre les partenaires des PTAs.

Les règles d'origine négociées dans le cadre des PTAs échappent à la compétence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), conduisant souvent à des résultats dominés par les intérêts des lobbys. La difficulté rencontrée par les membres de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) pour parvenir à un accord sur des règles d'origine simples dans des secteurs présentant des marges préférentielles élevées en est un exemple. Gourdon *et al.* (2021) montrent

que les négociateurs de la ZLECAf n'ont pas réussi à parvenir à un accord dans des secteurs présentant des marges préférentielles élevées, tels que l'automobile, les textiles et l'habillement.

Suite à un examen des efforts multilatéraux infructueux visant à harmoniser les règles d'origine non préférentielles à l'OMC, Hoekman et Inama (2018) concluent qu'un certain progrès dans la réduction des effets entravant le commerce, imputables aux différences dans les règles d'origine entre les juridictions, pourrait être réalisé par des initiatives plurilatérales de coopération dans le cadre de l'OMC.

Dans une étude récente, nous utilisons un modèle de gravité du commerce bilatéral pour explorer indirectement la restrictivité des différents

En résumé

- *L'analyse de l'incidence et de la restrictivité des différents types de règles spécifiques aux produits (PSRs) dans 128 accords commerciaux préférentiels (PTAs) réciproques pour la période de 1990 à 2015 révèle dans quelle mesure ces règles annulent les avantages de l'accès au marché associés au commerce préférentiel.*
- *En contrôlant les marges préférentielles, la recherche montre que les PTAs avec des PSRs plus flexibles sont associés à un effet commercial significativement plus fort par rapport à ceux qui sont plus restrictifs.*
- *Une simulation suggère qu'une réforme radicale, conduisant à l'adoption de PSRs flexibles, aurait augmenté le commerce mondial sous les PTAs en moyenne de 2,7 à 4 % sur une période de 25 ans ; les décideurs devraient s'éloigner des catégories restrictives de PSRs pour aller vers des catégories plus flexibles.*

types de PSRs dans 128 PTAs réciproques pour une période allant de 1990 à 2015 (Gourdon *et al.*, 2023). Les données sur les taux d'utilisation des préférences ne sont pas disponibles pour la plupart des PTAs, donc les effets des PSRs ne peuvent pas être directement associés à la quantité correspondante de commerce réalisé dans le cadre d'un PTA spécifique. Ainsi, nous devons estimer l'intensité des flux commerciaux bilatéraux sous différentes PSRs, en contrôlant la hauteur de la marge préférentielle, comme dans l'étude de Cadot et Ing (2016).

► Assemblage des PSRs à partir de la base de données des accords commerciaux approfondis de la Banque mondiale

Nous utilisons deux catégories de PSRs (« entièrement obtenu » et « transformation substantielle ») pour cartographier les PSRs dans les sept catégories de PSRs non chevauchantes définies dans le **tableau 1** (ci-dessous).

L'exercice s'appuie sur trois ensembles de données :

- Flux commerciaux bilatéraux de la base de données BACI du CEPII ;
- Tarifs de la base de données World Integrated Trade Solutions (WITS) pour dériver les marges préférentielles ;
- Informations sur les PSRs dans les PTAs provenant de la base de données des accords commerciaux approfondis (*Deep Trade Agreement* – DTA) de la Banque mondiale.

Le tableau 1 énumère les sept catégories mutuellement exclusives que nous avons conçues pour cette étude. Les critères autonomes comprennent le critère « entièrement obtenu » (*wholly obtain* – WO, c'est-à-dire que toutes les matières entrant dans la production du produit final doivent provenir de membres du PTA) et trois autres qui appartiennent au critère de transformation substantielle (*substantial transformation criterion* – STC), qui spécifie que le pays d'origine est le pays où la dernière transformation substantielle a eu lieu.

Le STC est en outre identifié par trois règles supplémentaires : le changement de classement tarifaire (*change of tariff classification* – CTC) à trois niveaux (chapitre, position et sous-position) ; une exigence de teneur en valeur (*value content requirement* – VCR) ; et une exigence technique (*technical requirement* – TR). En vertu de l'exigence de teneur en valeur, le produit exporté doit atteindre un seuil de pourcentage d'intrants produits localement ou régionalement (c'est-à-dire parmi les membres du PTA). Une TR exige qu'un produit exporté ait subi des opérations de fabrication ou de transformation spécifiques, telles qu'une réaction chimique.

Le critère STC est également mis en œuvre par des règles composites énumérées dans la partie droite du tableau 1. Premièrement, les trois catégories de STC – changement de chapitre (*change of chapter* – CC), changement de position (*change of heading* – CH) et changement de sous-position (*change of subheading* – CSH) – sont utilisées dans les accords commerciaux existants en tant que règles autonomes ou en combinaison avec d'autres règles (*combination with other rules* – COM) ou en tant que règles alternatives (*alterna-*

Tableau 1 : Construction de sept catégories de RPS mutuellement exclusives

<u>Four stand-alone rules:</u>	<u>Three composite rules:</u>
<ul style="list-style-type: none"> • WO: wholly obtained • CTC: change in tariff classification • VCR: value content requirement • TR: technical requirement 	<ul style="list-style-type: none"> • EXC: Any rule with a CTC and an exception • COM: rules with combination ('and') criteria (without exception in CTC) • ALT: rules with alternative ('or') criteria (without exception in CTC)

tive rules – ALT). Deuxièmement, des exceptions (EXC) peuvent être attachées à une règle de CTC particulière, interdisant généralement l'utilisation de matières non originaires d'un HS (*harmonized system*) particulier pour des marchandises censées être qualifiées par le biais d'un CTC. Ces sept catégories sont saisies séparément avec les marges préférentielles au niveau HS6 dans les régressions par panel estimant les sources de variations dans le commerce bilatéral au niveau HS6.

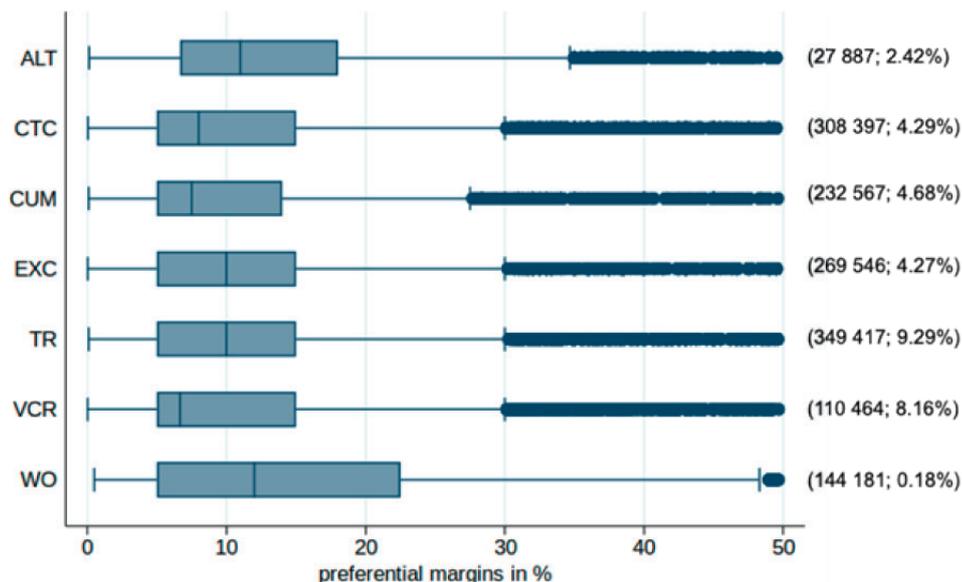
► **Les règles d'origine spécifiques aux produits sont largement répandues dans le système harmonisé**

La **figure 1** présente la répartition des marges de préférence dans les sept catégories de PSRs. Malgré ces efforts de clarté, on ne peut être sûr du caractère restrictif relatif uniquement pour

différentes valeurs des pourcentages de teneur en valeur au niveau de l'entreprise (lorsque les pourcentages sont disponibles) et que les entreprises partagent la même technologie, et pour une classification parmi les règles autonomes, le CTC (sans exception). Un changement de chapitre (CC) entraîne des coûts de mise en conformité plus élevés qu'un changement de position (CH), lui-même plus facile à satisfaire qu'un changement de sous-position (CS), c'est-à-dire $CS \leq CH \leq CC$ dans les catégories de la CTC.

Environ la moitié des observations se situent dans la fourchette de 5 à 15 % pour toutes les catégories de PSRs. Les catégories TR et VCR sont les plus dispersées, tandis que les catégories WO et ALT sont les moins dispersées. En résumé, les sept catégories sont largement répandues, présentes dans toutes les sections, certaines sections présentant simultanément une combinaison élevée de catégories ALT et COM. Cette combinaison rend difficile l'évaluation du caractère restrictif des PSRs pour ce produit, et plus encore au niveau de la section.

Figure 1 : Diagramme en boîte des marges préférentielles (en %) par catégorie de PSR (toutes années confondues)



Notes : nombre total d'observations sur les six périodes quinquennales et part des valeurs aberrantes entre parenthèses. Les marges préférentielles supérieures à 50 % sont exclues (1,2 % des observations). Chaque courbe indique l'intervalle interquartile, la ligne verticale représentant le 90^e percentile. La ligne noire dans chaque boîte indique la médiane de la distribution correspondante. Les lignes qui s'étendent à partir des graphiques sont respectivement les valeurs adjacentes supérieures et inférieures situées au-dessus des percentiles. Les points situés en dehors des lignes sont des valeurs aberrantes.

Source : Gourdon *et al.* (2023).

► **L'élasticité commerciale des marges de préférence est la plus élevée pour les PSRs avec choix, la plus faible pour les PSRs exigeant plusieurs critères**

Les estimations transversales des corrélats des flux commerciaux bilatéraux au niveau HS6 pour chaque période de cinq ans révèlent plusieurs tendances notables :

- Premièrement, même à ce niveau très désagrégé, les coefficients relatifs à la langue commune, à la distance et à la contiguïté présentent les signes significatifs attendus et des valeurs de coefficient stables d'une année à l'autre.
- Deuxièmement, la variable muette relative à l'adhésion à des PTAs est toujours associée de manière positive et significative aux flux commerciaux, mais l'estimation du coefficient est plus faible au cours des dernières années

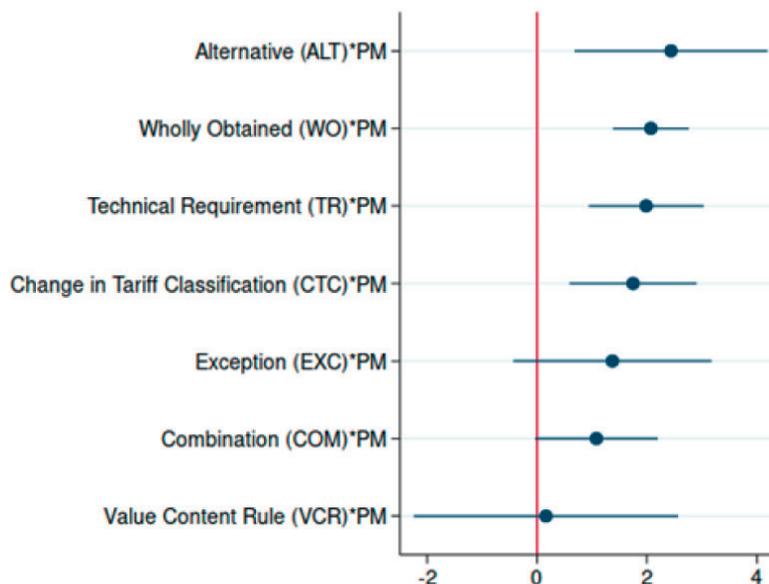
(comme prévu, puisque les tarifs appliqués ont diminué au fil du temps).

- Troisièmement, l'intensité des flux commerciaux bilatéraux est à la fois plus élevée que dans le groupe de contrôle (flux commerciaux sous NPF¹) et positivement liée aux marges préférentielles.
- Quatrièmement, en contrôlant les marges préférentielles, à l'exception de la variable muette CTC, qui prévaut dans toutes les catégories HS, les PSRs ne sont pas toujours corrélés avec l'intensité des flux commerciaux.

Ensuite, les estimations en panel des flux commerciaux bilatéraux sur six périodes de cinq ans montrent que le principal moteur des effets positifs des PTAs est le tarif préférentiel. Lorsque les modifications des marges préférentielles sont mises en relation avec les sept catégories de PSRs, la réponse estimée est la plus forte dans le cadre

1. NPF : clause de la nation la plus favorisée, très fréquente dans les traités de commerce international. En anglais : *most favoured nation* – MFN.

Figure 2 : Réponses des PSRs à une augmentation de la marge préférentielle



Notes : La figure présente les coefficients (et les intervalles de confiance à 5 %) des flux commerciaux bilatéraux sur les tarifs bilatéraux, les variables muettes pour chacune des sept catégories de PSRs et un ensemble d'effets fixes contrôlant les facteurs confondants omis et les termes de résistance multilatérale sortante et entrante inobservables. Les erreurs sont regroupées au niveau HS2 pour chaque paire de pays. Les coefficients traversant la ligne rouge ne sont pas significativement différents de zéro, c'est-à-dire des flux commerciaux du groupe de contrôle (c'est-à-dire les flux commerciaux dans le cadre de la NPF).

Source : Gourdon *et al.* (2023).

de la règle ALT, suivie par WO, TR, CTC et COM, tandis que EXC et VCR ne sont pas significatives.

Les valeurs et les classements sont présentés à la **figure 2** (voir page précédente). Un classement similaire est obtenu lorsque le groupe de contrôle est restreint à un échantillon plus petit, limité aux flux commerciaux entre les membres des PTAs. En conclusion, l'élasticité commerciale des marges de préférence est plus forte pour les PSRs avec choix (ALT) tandis que les PSRs exigeant la satisfaction de plusieurs critères (COM) ont l'élasticité la plus faible.

► Simulation de PSRs plus flexibles

Pour quantifier l'effet commercial de la simplification des PSRs, nous simulons un scénario dans lequel les observations avec des catégories de PSRs restrictives (à savoir EXC, COM, TR, WO, CTC et VCR) adoptent la règle alternative, ALT, sans doute la règle de PSRs la plus flexible dans notre classification.

L'adoption de la règle ALT, plus souple dans les PTAs de la base de données des DTA, augmenterait le commerce bilatéral dans le cadre des PTAs de 2,7 % en moyenne au cours de la période d'échantillonnage si l'on utilise les coefficients de l'échantillon complet et de 4 % si l'on utilise les résultats de l'estimation du modèle sur l'échantillon des PTAs.

En contrôlant le niveau des marges préférentielles, les résultats montrent que les règles autorisant le choix entre plusieurs alternatives (ALT) ont l'impact positif le plus fort sur les valeurs commerciales bilatérales, tandis que l'adoption de règles plus strictes, comme l'imposition de combinaisons de différentes exigences, annule largement l'effet commercial positif de l'octroi de droits de douane préférentiels.

Ces résultats sont particulièrement pertinents dans le contexte des négociations de politique commerciale. En définissant les PSRs dans les

accords de partenariat et de coopération, les décideurs politiques devraient envisager d'abandonner les catégories de PSRs restrictives, et donc celles associées à des coûts de mise en conformité plus élevés, au profit de catégories plus souples.

► Pour aller plus loin

- Angeli M., Gourdon J., Gutierrez I., Kowalski P. (2020) « Rules of Origin », in Aaditya Mattoo, Nadia Rocha and Michele Ruta (eds), *Handbook of Deep Trade Agreements*, World Bank, 635 p.
- Cadot O., Ing L. Y. (2016) « How restrictive are ASEAN's RoOs? », *Asian Economic Papers*, vol. 15 (issue 3), pp. 115-134.
- Gourdon J., Kniahin D., de Melo J., Mimouni M. (2021) « Harmonising rules of origin for the African continental free trade area », The Forum ERF Policy Portal.
- Gourdon J., Gourdon K., de Melo J. (2023) « A (More) Systematic Exploration of the Trade Effect of Product-Specific Rules of Origin », RSCAS Working Papers.
- Hoekman B., Inama S. (2018) « Harmonization of rules of origin: an agenda for plurilateral cooperation? », *East Asian Economic Review*, vol. 22 (issue 1), pp. 3-28.
- Yalcin E., Felbelmayr G. (2019) « Rules of origin in trade arrangements: Largely unnecessary, simply protectionist », VoxEU.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 43 97 64 60

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

