

Distr.
GÉNÉRALE

UNCTAD/ITCD/TSB/2
24 mars 1998

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

**CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE
ET LE DÉVELOPPEMENT**

**LA MONDIALISATION ET LE SYSTÈME COMMERCIAL
INTERNATIONAL**

Questions liées aux règles d'origine

TABLE DES MATIÈRES

| | <u>Paragraphe</u> s |
|--|---------------------|
| Introduction | 1 - 11 |
| 1. Les règles d'origine dans le commerce international : efforts visant à l'établissement de règles multilatérales | 12 - 18 |
| 1.1 Règles d'origine non préférentielles : contournement et droits antidumping | 19 - 27 |
| 1.2 L'Accord du cycle d'Uruguay sur les règles d'origine | 28 - 30 |
| 1.2.1 Règles d'origine harmonisées : questions en jeu | 31 - 36 |
| 1.2.2 Marques d'origine | 37 - 45 |
| 2. Les règles d'origine préférentielles | 46 - 48 |
| 2.1 Règles d'origine préférentielles unilatérales | 49 - 53 |
| 2.2 Règles d'origine contractuelles dans le cadre de zones de libre-échange | 54 - 64 |
| 2.3 Cumul | 65 - 73 |
| 3.3 Règles d'origine contractuelles et systèmes de cumul | 74 - 81 |
| Conclusions | 82 - 88 |

Note

La présente étude fait partie d'une série de publications sur la mondialisation et le commerce international, éditées par la Division du commerce international des biens et services, et des produits de base. Rédigée par M. Stefano Inama, directeur de projet de la CNUCED, elle est accompagnée des commentaires et suggestions de M. Murray Gibbs, Chef du Service de l'analyse du commerce et des questions systémiques, de M. Xiaobing Tang, spécialiste des affaires économiques, de la Section de l'expansion des capacités commerciales, et de M. Edwin Vermulst, associé du cabinet juridique Vermulst & Waer.

Introduction

1. Il est déclaré dans le document final de la neuvième session de la CNUCED (paragraphe 91) que :

“Le rôle principal de la CNUCED dans le domaine du commerce des biens et services devrait être de contribuer à maximiser les effets positifs de la mondialisation et de la libéralisation en vue d’un développement durable, en aidant à l’intégration effective des pays en développement, en particulier des PMA, et de certains pays en développement dont l’économie est structurellement faible et vulnérable dans le système commercial international, afin de promouvoir leur développement. Il faudrait aussi tenir compte des intérêts spécifiques des pays en transition”

2. Pour remplir efficacement cette mission, il est nécessaire d’avoir une idée claire du rapport entre la mondialisation et le système commercial international, ainsi que de la façon dont ce rapport peut influencer sur le processus de développement.

3. Les instruments traditionnels de la politique commerciale ont été conçus pour être appliqués dans une situation où la production était considérée comme une activité qui s’exerçait essentiellement à l’intérieur des frontières nationales, même si, bien sûr, des matières premières étaient importées et des produits semi-finis étaient exportés. Ces instruments servaient à influencer sur les prix ou les quantités des marchandises entrant dans un pays ou à les maîtriser. La libéralisation entreprise dans le cadre du GATT a été menée à bien essentiellement par un renforcement progressif de l’interdiction des mesures quantitatives et par la réduction, à charge de réciprocité, des droits de douanes dans le cadre de négociations multilatérales.

4. Les progrès des technologies de l’information, des communications et de la gestion, permettent désormais aux entreprises de mondialiser leur production. Outre le commerce, l’investissement étranger direct, la sous-traitance internationale, les licences technologiques, les fusions et acquisitions, les co-entreprises internationales et les accords entre firmes (alliances stratégiques), elles ont adopté de nouveaux modes de pénétration des marchés. Les produits à haute technologie, le commerce mutuel de produits similaires et les échanges de services ont ainsi vu leur part s’accroître dans les échanges commerciaux.

5. Les gouvernements ont réorienté leurs priorités, délaissant les politiques de substitution des importations au profit de celles qui visent à accroître la compétitivité sur le marché mondial. Ces politiques apportent un appui aux opérations mondiales des firmes nationales, même au risque d’augmenter l’investissement extérieur et de transférer l’emploi vers des pays à faibles coûts. Il s’agit là d’éléments considérés comme inévitablement liés à la compétitivité nationale, qui est perçue comme dépendant dans une large mesure de la compétitivité mondiale globale des firmes nationales. Simultanément, les pays s’efforcent, pour la plupart, d’améliorer leur infrastructure matérielle, juridique et administrative, ainsi que les incitations financières qu’ils offrent, en vue d’attirer les investisseurs étrangers.

6. De la sorte, la mondialisation a modifié l’impact des instruments de politique traditionnels, dont certains ont perdu de leur importance relative comme moyen d’influer sur le volume et l’orientation des flux commerciaux et des investissements. En revanche, d’autres instruments sont

peut-être devenus plus importants à cet égard. La mondialisation a aussi été à l'origine de pressions en faveur de l'instauration de conditions loyales pour les opérations mondiales des entreprises, grâce au renforcement des disciplines multilatérales, à leur extension à tous les pays et à la négociation de disciplines multilatérales dans de nouveaux domaines, y compris ceux de la politique industrielle ou même sociale. Elle a suscité en outre des initiatives destinées à multiplier les accords régionaux visant à réaliser une intégration plus poussée que celle qui est possible au niveau multilatéral, de façon à permettre aux entreprises de mettre en place des réseaux de production régionaux.

La mondialisation et le cycle de négociations d'Uruguay

7. Les objectifs de négociation des grands pays commerçants participant au cycle d'Uruguay étaient en général de créer un environnement mondial plus propice au processus de mondialisation. Des disciplines multilatérales ont été établies pour favoriser la production mondialisée. Par exemple, dans le domaine des subventions, le cycle d'Uruguay a "approfondi" les règles afin d'englober des éléments de la politique industrielle, notamment les subventions industrielles. Les disciplines ont été renforcées ou leur champ a été élargi pour la faciliter la mondialisation de la production dans des secteurs clés, en particulier les prescriptions relatives à la teneur en produits nationaux prévues dans les Mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC). Les droits de propriété intellectuelle ont été incorporés dans les règles commerciales multilatérales. Le nouveau cadre relatif au commerce des services (qui couvre l'investissement, la circulation des personnes, les communications, les transports, les qualifications professionnelles, etc.) offre un moyen de négocier la libéralisation et les disciplines applicables dans des secteurs d'intérêt capital pour les opérations mondiales des entreprises, et de couvrir ainsi un grand nombre des "modes" mentionnés ci-dessus. Le lien établi entre toutes ces disciplines et le mécanisme de règlement des différends ainsi que la menace de sanctions commerciales éventuelles leur a conféré un degré de crédibilité sans précédent. Les résultats de la conférence ministérielle de Singapour, qui comprennent un accord sur le libre commerce des produits des technologies de l'information et sur une libéralisation accrue des services financiers et des télécommunications de base, témoigne de la priorité que les grands pays développés commerçants continuent d'accorder à cet objectif.

8. Toutefois, alors que les accords du cycle d'Uruguay apportaient un plus grand degré de précision et de prévisibilité dans leur application, l'OMC autorise encore une série d'instruments permettant de soumettre à restriction et de maîtriser le commerce, notamment les mesures "de protection circonstancielle" telles que les droits antidumping, les droits compensateurs et les mesures de sauvegarde d'urgence. Elle a aussi introduit de nouvelles formes de sauvegarde dans les secteurs de l'agriculture et des textiles. Elle donne aux gouvernements une grande latitude dans l'utilisation de certaines subventions en faveur de l'industrie (par exemple, les subventions à la recherche et au développement, à la mise en conformité avec les réglementations relatives à l'environnement et à la réduction des disparités régionales au sein d'un même pays). Si le nouveau système commercial visant les produits agricoles offre une plus grande transparence et une meilleure sécurité d'accès, il n'a guère contribué en revanche à réduire le niveau de protection dans ce secteur et il risque d'avoir l'effet indésirable d'encourager les tractations bilatérales et le commerce administré. Ces instruments constituent un arsenal qui peut être utilisé a) par les gouvernements en concurrence avec d'autres gouvernements pour attirer les investissements, b) par les gouvernements en concurrence avec d'autres gouvernements pour renforcer la

compétitivité de “leurs” firmes, et c) par des firmes en concurrence avec d’autres firmes, y compris les autres firmes “nationales”.

La mondialisation et l’“origine”

9. L’élaboration et l’application de règles d’origine sont devenues plus problématiques face aux réalités de la mondialisation, car l’origine d’un produit est désormais plus difficile à déterminer, et les règles d’origine peuvent être appliquées en vue d’influer sur le comportement d’une firme de manière à obtenir les effets commerciaux désirés. Par exemple, les règles non préférentielles (par exemple, les mesures antidumping) peuvent être conçues de manière à viser certains pays ou certaines entreprises. Les règles préférentielles telles que celles qui sont appliquées dans le cadre des accords régionaux peuvent aussi être conçues pour avoir un impact particulier sur certains secteurs, par exemple, les textiles et les composants automobiles. Ces règles, lorsqu’elles se reflètent dans les marques d’origine ont aussi un impact sur le commerce.

10. Dans leur quête permanente d’efficacité et de compétitivité, certaines firmes, déjà engagées dans la voie de la mondialisation, ont réorienté leur stratégie, passant de la simple diversification des lieux de production et d’administration d’articles manufacturés à un ensemble plus complexe de services qui va au-delà de la seule production de marchandises. Le recours de plus en plus fréquent aux noms de marques et la gestion du service lié aux produits finis pratiqués par ces entreprises contournent certains des obstacles traditionnels au commerce. Pour ces entreprises, l’adoption de noms de marque et de marques d’origine ayant une renommée mondiale de qualité et de haute technologie s’impose progressivement comme la meilleure stratégie. Les firmes mondiales peuvent donc commencer à produire des biens et services adaptés aux goûts supranationaux nés de la mondialisation, en s’approvisionnant dans le monde entier et en installant leurs unités de production là où elles bénéficient du maximum d’avantages comparatifs. Les obstacles traditionnels au commerce peuvent être soit éliminés soit effacés par une gestion intellectuelle des services, associée aux noms de marque et à la stratégie d’entreprise.

11. Les règles d’origine constituent un baromètre qui peut être utilisé pour observer l’interaction entre la mondialisation et le système commercial international. Cet instrument traditionnel du système commercial international s’est récemment révélé être un précieux instrument de mesure des relations professionnelles et du comportement des firmes, et d’identification de la stratégie d’approvisionnement mises en œuvre par les firmes mondiales à l’échelle du monde entier. Des exemples spécifiques, fournis par les différends commerciaux internationaux, peuvent servir à mettre en évidence les confrontations auxquelles peut conduire l’utilisation des instruments commerciaux traditionnels, ainsi que leur impact sur les instruments nouveaux. C’est pour cette raison que la présente collection a retenu l’“origine” comme premier sujet d’étude.

1. Les règles d'origine dans le commerce international : Efforts visant à l'établissement de règles multilatérales

12. L'origine des marchandises faisant l'objet d'échanges internationaux a toujours été considérée comme l'un des instruments de l'administration des douanes, en liaison avec les préférences tarifaires accordées à la faveur de liens coloniaux, par exemple dans le cadre de l'empire britannique¹. A l'origine, ces préférences tarifaires étaient subordonnées à l'observation de règles d'origine, qui étaient souvent fondées sur le critère de la valeur ajoutée.

13. Une exception notable, d'origine historique, à ce principe est celle des règles d'origine appliquées par les Etats-Unis, qui ont tout d'abord été liées au marquage d'origine² et non à l'octroi d'un traitement tarifaire préférentiel. Comme on le verra ci-dessous, cette différence a eu des conséquences directes sur l'évolution de la notion d'origine dans la législation des Etats-Unis.

14. La question des règles d'origine (par opposition à celle des marques d'origine, qui font l'objet de l'article IX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, probablement sous l'influence des Etats-Unis) n'ont guère attiré l'attention lors de la négociation de l'accord initial. Au contraire, lors de la deuxième session de la Commission préparatoire, tenue en 1947, un sous-comité a estimé que : "il est nettement du ressort de chaque Etat membre de déterminer, conformément aux dispositions de sa législation, et aux fins d'application de la clause de la nation la plus favorisée, si, en fait, les marchandises proviennent d'un pays donné"³. Ce n'est que plus tard - en 1951 et en 1952 -⁴ que les premières tentatives ont été faites (en vain) pour aborder la question de l'harmonisation des règles d'origine.

15. Le fait que l'on n'ait guère prêté attention à la question des règles d'origine dans l'Accord initial est probablement attribuable au souci des rédacteurs d'établir le principe inconditionnel de la NPF énoncé à l'article I. Dans un monde dominé par le traitement de la NPF, il n'est pas nécessaire de s'enquérir de l'origine des marchandises. En conséquence, l'origine, en tant que notion générale, est entrée dans le commerce international avec une connotation particulière : l'origine doit être déterminée lorsqu'une mesure discriminatoire est en vigueur⁵. Pendant les années où l'Accord de 1947 a été appliqué, les règles d'origine utilisées par les parties contractantes dans le contexte des instruments et des règles d'origine préférentielles du GATT

¹ Voir la loi de finances 1919 du Royaume-Uni.

² Voir le tariff Act de 1890, chapitre 1244, paragraphe 6, 26 stat. 567,613 (1891).

³ Voir le document E/PC/T/174, page 4.

⁴ Voir, par exemple, le rapport de 1951 " Les résolutions de la Chambre de commerce internationale : le régime douanier des échantillons et du matériel publicitaire ; la simplification des exigences en matière de documents pour l'importation des marchandises ; les formalités consulaires " (GATT/CP.6/36, adopté le 24 octobre 1951, II/210) et le rapport de 1952 " Exigences en matière de documents, formalités douanières, valeur en douanes, nationalité des produits importés, formalités relatives aux restrictions quantitatives " (G/28, adopté le 7 novembre 1952, 15/100).

⁵ Cette considération n'explique cependant pas entièrement pourquoi la détermination de l'origine n'a pas été jugée nécessaire dans le cadre de l'article VI du GATT sur les droits antidumping, alors qu'il est fait explicitement référence au coût de production dans le pays d'origine au paragraphe I B ii.

relatifs à l'octroi de concessions tarifaires en vertu de traités conclus conformément aux dispositions de l'article XXIV, ont fait sporadiquement l'objet de débats.

16. Hormis ces premières discussions au GATT, l'une des premières tentatives visant à établir un ensemble harmonisé de règles d'origine préférentielles a été faite à la CNUCED lors du débat consacré au Système généralisé de préférences (SGP). En fait, à l'occasion du débat sur l'établissement du SGP, les Etats membres de la CNUCED ont pris conscience de la nécessité d'examiner l'"origine" au niveau multilatéral et systémique⁶. Toutefois, en raison du caractère préférentiel des règles, de leurs objectifs politiques et du caractère unilatéral du SGP, il n'a pas été possible d'élaborer un ensemble unique de règles d'origine dans le cadre du SGP. Au terme de leurs premières négociations, les pays qui accordent des préférences ont décidé de conserver leur propre système d'origine et de l'étendre, avec quelques adaptations, au SGP.

17. Des efforts ont été entrepris au niveau multilatéral, lors des négociations relatives à la Convention de Kyoto, en 1973⁷, pour codifier et renforcer la notion générale d'origine en l'absence de disciplines multilatérales. Toutefois, l'annexe D.1 de la Convention qui édictait des lignes directrices, n'était pas suffisamment détaillée et laissait aux Etats membres la faculté de choisir d'autres méthodes de détermination de l'origine. Le faible niveau d'harmonisation atteint, joint au fait que peu de pays ont ratifié cette annexe, signifie qu'elle n'a jamais été plus qu'un guide général utilisé pour déterminer l'origine au niveau national.

18. Les maigres résultats obtenus au niveau multilatéral en matière d'harmonisation des règles d'origine ou même d'établissement d'une méthode valable de détermination de l'origine contrastent avec les efforts liés à la négociation du Code de la valeur en douane, durant le cycle de Tokyo en 1979, et l'entrée en vigueur de la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, négociée sous les auspices du Conseil de coopération douanière en 1988. Ainsi, jusqu'à l'Accord du cycle d'Uruguay, les règles d'origine sont restées la seule des trois lois douanières fondamentales appliquées au niveau national qui n'ait pas été soumise à une discipline multilatérale.

1.1 Règles d'origine non préférentielles : contournement et droits antidumping

19. Les premières affaires dans lesquelles l'absence de disciplines multilatérales visant les règles d'origine non préférentielles a commencé à retenir l'attention des responsables politiques

⁶ Pour un bref résumé des travaux du Groupe de travail de la CNUCED sur les règles d'origine au cours de la période 1967 à 1995, voir "Compendium des travaux et études de la CNUCED sur les règles d'origine du SGP, première partie (UNCTAD/ITD/SGP/31 du 21 février 1996). Voir aussi S. Inama, "A comparative analysis of the generalized system of preferential and non-preferential rules of origin in the light of the Uruguay Round Agreement: Is it a possible avenue for harmonization or further differentiation", *Journal of World Trade*, vol. 29, No 1, février 1995.

⁷ Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, adoptée par le Conseil de coopération douanière à ses 41^{ème} et 42^{ème} sessions, tenues à Kyoto. En substance, l'annexe D.1 n'énonçait pas de règles d'origine prêtes à être appliquées. Si le critère des "marchandises entièrement produites dans un pays déterminé" était suffisamment précis, celui de la "transformation substantielle lorsque deux ou plusieurs pays interviennent dans la production d'une marchandise" ne comportait pas d'autre précision que la liste des trois différentes façons dont la transformation substantielle pouvait être interprétée : le changement de position tarifaire, la règle du pourcentage ad valorem et les opérations spécifiques de transformation ou d'ouvroison, voir H. Asakura, "The Harmonized System and rules of origin", *Journal of World Trade*, vol. 27, No 4, août 1993.

et des observateurs remontent aux années 80 à l'occasion de l'application de droits antidumping ou d'autres mesures de sauvegarde ou de protection du commerce.

20. L'attention croissante portée à l'utilisation des règles d'origine comme instrument de politique commerciale permettant d'influer sur l'interaction entre l'internationalisation de la production et sa localisation tient en grande partie au fait que les droits antidumping se sont imposés comme l'un des plus importants instruments de la politique commerciale au cours des années 80 et 90. L'imposition de droits antidumping coïncidant avec la mondialisation croissante de la production a suscité les premiers cas concrets de délocalisation de certaines entreprises vers des marchés stratégiques tels que ceux de la Communauté européenne (CE) et des Etats-Unis. Durant les années 80, les plaintes émanant d'entreprises de la CE ou des Etats-Unis au sujet de l'implantation d'"usines tournevis" sur leur territoire a conduit les deux juridictions à adopter une législation relative au contournement⁸.

⁸ Voir, pour la législation des Etats-Unis, Pub. L. No.100-418, § 1321; 102 Stat. 1192, ajoutant le § 781 au Tariff Act de 1930, tel qu'amendé, 19, USCA § 1677j. Pour une analyse des mesures anticontournement des Etats-Unis, voir N. Komuro, "US anti-circumvention measures and GATT rules" *Journal of World Trade*, vol. 28, No 3, juin 1994. Pour la législation relative au contournement de la CE, voir le Règlement du Conseil 1761/81 du 22 juin 1987, tel qu'initialement adopté, J.O. 2167 [1987]. Pour un examen détaillé des mesures antidumping et des nouvelles mesures anticontournement de la CE, voir E. Vermulst et P. Waer, *EC Anti-Dumping Law and Practice*, Sweet and Maxwell, 1996.

Encadré 1

LE CONTOURNEMENT PAR LA DELOCALISATION

Le règlement antidumping de la CE adopté en 1988 contenait une disposition relative au contournement prévoyant l'imposition de droits antidumping sur les produits introduits sur le marché de la Communauté après avoir été assemblés ou fabriqués dans la communauté, lorsque les conditions suivantes étaient réunies :

- "l'assemblage ou la fabrication a été effectué par une entreprise liée ou associée à l'un des fabricants dont les exportations de produits similaires sont soumises à un droit antidumping définitif,
- l'assemblage ou la fabrication a été commencé ou substantiellement augmenté après l'ouverture de la procédure antidumping,
- la valeur des pièces ou matériaux utilisés dans les opérations d'assemblage ou de fabrication et originaires du pays d'exportation du produit soumis au droit antidumping dépasse d'au moins 50% la valeur de toutes les autres pièces ou de tous les autres matériaux utilisés.

Pour l'application de cette disposition, il est tenu compte des circonstances propres à chaque cas, et notamment des coûts variables qu'entraînent les opérations d'assemblage ou de fabrication, ainsi que de la recherche et du développement effectués et de la technologie appliquée au sein de la Communauté".

En vertu de cette disposition, sept procédures concernant des opérations d'assemblage dans la Communauté ont été engagées entre 1987 et 1989. Elles visaient des opérations de transplantation japonaises pour l'assemblage de machines à écrire électroniques, de balances électroniques, de photocopieurs, de roulements à billes, d'excavateurs, etc.

Cette disposition a été contestée avec succès par le Gouvernement japonais, sur le rapport d'un groupe spécial d'experts du GATT⁹. Le groupe spécial du GATT a examiné si des mesures anticontournement pouvaient se justifier aux termes de l'article XX (s) de l'Accord général, qui dispose que :

"rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures... d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord..."

Le groupe spécial a examiné si des mesures anticontournement pouvaient être considérées comme nécessaires pour assurer le respect des règlements imposant un droit antidumping définitif sur l'importation du produit fini ("lois ou règlements"). A cet égard, la CE a fait valoir que l'expression "assurer le respect de" devait être interprétée dans un sens large couvrant non seulement le respect des lois et règlements en soi mais aussi la prévention des actions qui ont pour effet de saper les objectifs visés par les lois et règlements. Le groupe spécial n'a pas accepté cette interprétation dans un sens large. Il a noté que le texte de l'article XX d) de l'Accord général ne mentionnait pas les "objectifs" des lois ou règlements mais seulement les lois ou règlements.

Il ressort clairement de la décision du groupe spécial du GATT que l'article XX d) ne peut pas être invoqué comme base juridique générale pour adopter des mesures anticontournement qui s'écarteraient des conditions prévues dans l'article VI (relatif aux droits antidumping). Il est donc clair qu'une mesure anticontournement ne peut être adoptée qu'en pleine conformité avec les conditions fixées dans l'Accord général pour l'imposition de droits antidumping, à savoir l'établissement de la preuve du dumping et du dommage important, ainsi que d'une relation de causalité entre les deux.

Aucun accord n'a été conclu sur les mesures anticontournement lors des négociations d'Uruguay. En fait, l'Acte final de Marrakech renvoie simplement le règlement de la question devant le "Comité des pratiques antidumping" créé par cet Accord. Ce vide juridique a été comblé par une nouvelle version amendée de la disposition anticontournement dans la législation antidumping la plus récente de la CE¹⁰.

⁹ Voir le document du GATT L/6657 du 22 mars 1990, "CEE - Règlement relatif aux importations de pièces détachées et composants".

¹⁰ Voir les articles 13 1) et 2) du règlement 384/96 du Conseil en date du 22 décembre 1995 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne [J.O. No L 56/1, 1996]. Pour une première évaluation de la compatibilité avec l'OMC de cette disposition relative au contournement, voir Vermulst et Waer, op. cit. et Holmes, "Anti-circumvention under the European Union's new anti-dumping rules", *Journal of World Trade*, vol. 93, No 3, juin 1995.

21. Une procédure antidumping est normalement engagée à la demande d'un producteur national qui formule une plainte contre des marchandises originaires d'un pays donné. Par conséquent, une procédure antidumping normale exige qu'en plus des autres constatations relatives au dumping et au dommage subi, les autorités chargées de l'enquête déterminent l'origine du produit exporté par le pays tiers. Or, les autorités chargées d'enquêter ne satisfont pas toujours à cette exigence¹¹.

22. On pourrait s'attendre par ailleurs à ce que l'origine de la marchandise produite par la branche de production nationale qui a formulé la plainte soit aussi examinée. Cependant, la branche de production nationale n'exige généralement pas que le requérant national fournisse la preuve de l'origine nationale. L'article 4 de l'Accord du cycle d'Uruguay sur les mesures antidumping (définition de la branche de production nationale), ne stipule pas que, pour formuler une plainte, les producteurs nationaux doivent fabriquer des marchandises d'origine nationale¹². Il y a, par conséquent, deux poids, deux mesures : l'origine est examinée dans le cas des exportations de marchandises dont il est allégué qu'elles font l'objet d'un dumping, mais non dans celui de la branche de production nationale qui formule la plainte. Or la branche de production nationale se plaint du dumping de marchandises provenant d'un pays A, tout en important simultanément des pièces pour fabriquer le même produit. Dans certaines procédures antidumping engagées par la CE durant les années 80, cette question s'est posée concrètement. Spécialement dans le cas des photocopieurs, mais aussi dans d'autres¹³ affaires, les autorités de

¹¹ L'Accord de l'OMC sur les droits antidumping ne spécifie pas clairement cette exigence dans son article 9 2). Dans une affaire antidumping précise visant les postes récepteurs de télévision en couleur à petit écran de la République de Corée, la Commission de la CE a opté pour le pays de production plutôt que pour le pays d'origine. Voir J.O. No L 324U1 [1990] (définitif). Une illustration de cette affaire est présentée dans Vermulst et Waer, op. cit.

¹² Voir l'Article 4 de l'Accord de l'OMC sur les mesures antidumping, relatif à la définition de la branche de production nationale.

¹³ Dans les affaires relatives aux photocopieurs, aux moteurs hors-bord, aux magnétoscopes, aux postes récepteurs de télévision en couleur à petit écran, aux mémoires vives dynamiques et aux mémoires mortes reprogrammables, la Commission de la CE a dû examiner la position de certains producteurs de la CE et celles d'unités de fabrication établies dans la CE et appartenant à des producteurs faisant l'objet d'un examen pour dumping préjudiciable ou ayant des liens avec ceux-ci. Durant l'examen relatif à l'affaire des photocopieurs, en particulier, la Commission a été amenée à examiner la position de Rank Xerox, qui était l'un des plaignants. La détermination de l'origine effectuée par la Commission a révélé que dans une usine au moins, la plupart des pièces entrant dans la fabrication des photocopieur étaient originaires du Japon et dans une moindre mesure de la Communauté. Néanmoins, et prenant en considération des facteurs autres que la détermination de l'origine tels que la qualité de producteur de longue date dans la Communauté, etc., la Commission a accepté Rank Xerox comme producteur local. Pour une analyse plus approfondie, voir P. Waer, "Rules of Origin in International Trade", dans E. Vermulst, P. Waer et J. Bourgeois (éd.), Ann Arbor University of Michigan Press, 1994. Pour des enquêtes spécifiques, voir "Outboard motors from Japan" [1983] J.O. No L 152/18 (provisoire); Plain Paper Photocopiers from Japan [1987] J.O. No L 152/12 (définitif); Video Cassette Recorder from Japan and Korea [1988] J.O. No L 240/5 (provisoire); Small screen color televisions from Korea [1990] J.O. No L 107/56 (définitif); Dynamic random access memories from Japan [1990] J.O. No L 193/1 (définitif); Erasable programmable read-only memories from Japan [1991] J.O. No L 65/1 (définitif). En ce qui concerne les Etats-Unis, voir, par exemple, Brother industries vs US, No 91-11-00794 (slip. Op 92-152) [1992], affaire dans laquelle la Court of International Trade des Etats-Unis a annulé une décision du Département du commerce selon laquelle Brother n'avait pas la capacité de formuler une plainte antidumping. Dans ce dernier cas, voir Palmeter dans Vermulst, Waer et Bourgeois, op. cit.

la CE chargée de l'enquête ont constaté que dans le cadre des règles d'origine de la Communauté, certains modèles de photocopieurs étaient composés de pièces importées du Japon. Etant donné toutefois que l'usine concernée prévoyait d'augmenter la teneur en produits originaires de la Communauté, l'affaire a été classée.

23. En particulier, le signe le plus évident de l'interaction entre les règles d'origine et la mondialisation est et reste la question, toujours en suspens, de la pertinence des mesures anticontournement dans le contexte de la législation antidumping. Divers cas de contournement des contingents appliqués aux textiles ont aussi été relevés dans le cadre d'affaires antidumping.

24. En conséquence, la disposition anticontournement figurant dans le règlement antidumping adopté par la CE durant les années 80 a été contestée avec succès par le Japon dans le cadre du GATT, (voir l'encadré 1).

25. La question spécifique du contournement peut revêtir les formes suivantes : i) délocalisation des usines d'assemblage dans le pays importateur; ii) délocalisation des usines dans des pays tiers; et iii) exportation d'articles démontés destinés à être assemblés dans le pays importateur (c'est en fait une variante de i))¹⁴. Pour suivre la logique de l'anticontournement, il convient d'examiner les points de vue différents d'où partent les requérants et les défendeurs. Les premiers font habituellement valoir que la délocalisation d'une unité de production sur leur marché intérieur a pour principal objectif d'éviter les droits antidumping et que les opérations d'ouvroison ou de transformation effectuées sont mineures et ne suffisent pas à conférer l'origine. Aussi prétendent-ils que des droits antidumping devraient aussi être imposés sur les marchandises fabriquées dans le pays tiers ou sur le marché intérieur, car celles-ci conservent le statut d'origine initial des marchandises du pays tiers soumis à des droits antidumping (voir l'encadré 2). Les seconds, de leur côté, font valoir en général que la délocalisation est un investissement étranger direct authentique, une simple étape dans le processus de mondialisation, et que l'importance de la valeur ajoutée et/ou de l'ouvroison ou de la transformation effectuée dans le pays tiers ou sur le marché intérieur est suffisante pour conférer l'origine.

26. Du point de vue juridique, le problème fondamental des mesures anticontournement est qu'en l'absence de règles multilatérales agréées, les autorités chargées d'enquêter usent de pratiques unilatérales discrétionnaires. Ni les Etats-Unis ni la CE, principaux utilisateurs de ces mesures, ne disposent de règles d'origine non préférentielles codifiées et, en outre, tous deux ont parfois appliqué des critères d'origine différents selon les instruments commerciaux dans le cadre desquels la détermination de l'origine intervenait.

¹⁴ Cette dernière forme de contournement n'est pas examinée plus avant ici car elle n'est pas liée aux règles d'origine mais plutôt aux règles d'interprétation du Système harmonisé. Voir par exemple, les commentaires relatifs à l'affaire Eisbein (Case C. 35/93, Dr. Eisbein GmbH v. Hauptzollamt Stuttgart [1994], Rapport de la Cour européenne de justice, 1-2655) dans Vermulst et Waer, op. cit., dans laquelle Eisbein, un fabricant allemand qui importait des machines à écrire démontées, a fait valoir que ces kits devaient être considérés comme des "pièces" et ne pas être soumis au droit antidumping imposé aux machines à écrire finales.

27. Par exemple, aux Etats-Unis, l'origine des semi-conducteurs déterminée par le Département du commerce à l'occasion de procédures antidumping était différentes de celle qui était retenue par le Service des douanes des Etats-Unis¹⁵. La codification des règles non préférentielles est rare, voire totalement absente, dans la législation de la CE. Ainsi les enquêtes de la Commission de la CE se sont fondées sur le critère empirique des 45% de valeur ajoutée¹⁶. Cela n'a toutefois pas empêché les autorités de la CE, lorsque les circonstances l'exigeaient, d'établir des règles ad hoc pour les marchandises assemblées, comme cela a probablement été le cas dans les affaires des roulements à billes¹⁷, des photocopieurs¹⁸ et des semi-conducteurs¹⁹.

Encadré 2

CONTOURNEMENT PAR DES OPERATIONS D'ASSEMBLAGE DANS DES PAYS TIERS

a) Changement d'origine durant une procédure²⁰

Dans une affaire antidumping concernant des machines à écrire provenant de la Province chinoise de Taiwan, une procédure d'enquête ouverte par la Commission de la CE a conclu que les opérations de production exécutées n'étaient pas suffisantes pour conférer l'origine de la Province chinoise de Taiwan. La conséquence pratique de cette conclusion était que les marchandises assemblées dans la Province chinoise de Taiwan conservaient l'origine japonaise et étaient par conséquent soumises de facto aux droits antidumping imposés à l'égard des produits similaires originaires du Japon²¹. Par la suite, les autorités douanières de certains Etats membres ont même adopté la position que des droits antidumping devaient être prélevés rétroactivement sur les importations antérieures de machines à écrire en provenance de la Province chinoise de Taiwan. Cela a finalement abouti à l'affaire Brother²², dans laquelle les autorités douanières allemandes, après enquête dans les ateliers de Brother, ont de nouveau déterminé que les machines à écrire en cause ne pouvaient pas être considérées comme originaires de la Province chinoise de Taiwan, mais étaient originaires du Japon, et les droits antidumping appliqués aux importations de machines à écrire japonaises l'ont été aussi, avec effet rétroactif, aux machines à écrire exportées par la Province chinoise de Taiwan.

¹⁵ Voir Palmeter, "Rules of origin in the United States" dans Vermulst, Waer et Bourgeois, op. cit. p. 74, et la décision ci-après, selon laquelle les Douanes ont conclu que l'assemblage et l'essai conféraient l'origine à un semi-conducteur : C.S.D. 80-227, 14 Cust. B & Dec. 1133 (1980). Dans l'affaire suivante, le Département du Commerce a décidé que, aux fins des mesures antidumping, l'assemblage et l'essai ne conféraient pas l'origine : Erasable Programmable Read Only Memories (EPROMs) from Japan; Final determination of less than fair value, 51, Fed. Reg. 396890, 39692 (1986). Voir aussi D. Palmeter, "Rules of origin or rules of restriction: A commentary on a new form of protectionism", *Fordham International Law Journal*, vol. 11, No 1, 1987.

¹⁶ Voir E. Vermulst et P. Waer, "European Community rules of origin as commercial policy instruments?", *Journal of World Trade*, 1990.

¹⁷ Voir règlement de la Commission (CEE) No 3672/90 du 18 décembre 1990 relatif à la détermination de l'origine des roulements à billes, à rouleaux ou à aiguilles, J.O. No L 356 [1990].

¹⁸ Voir, par exemple, le règlement de la Commission 2971/89 du 11 juillet 1989 relatif à la détermination de l'origine des appareils de photocopie [1989], J.O. No L 196/24.

¹⁹ Voir le règlement de la Commission 288/89 du 3 février 1989 relatif à la détermination de l'origine des circuits intégrés, J.O. No L 33 [1989].

²⁰ Pour une analyse détaillée des diverses questions soulevées dans les affaires de ce genre, voir Vermulst et Waer (dans la note 16 ci-dessus).

²¹ Electronic typewriters from Taiwan [1986] J.O. No L 140/52.

²² Voir l'affaire 26/88, "Brother International GmbH v. Hauptzollamt Giessen", Rapport de la Cour européenne de justice [1989].

En conséquence, les autorités douanières allemandes ont enjoint à Brother de payer plus de trois millions de DM de droits antidumping. Brother a fait appel de cette décision au motif que, sur la base de l'application des règles d'origine de la Communauté, les machines à écrire en cause devaient être considérées comme originaires de la Province chinoise de Taiwan. Brother a fait valoir que si la plupart des pièces étaient originaires du Japon, elles étaient montées et assemblées en machines à écrire prêtes à l'emploi dans la Province chinoise de Taiwan, dans une usine complètement équipée.

b) détermination de l'origine

L'absence de discipline multilatérale relative aux règles d'origine a permis aux Etats-Unis comme à la CE de procéder à des déterminations de l'origine dans des différends portant sur l'origine de marchandises provenant de pays tiers. Dans certains cas, ces décisions ont suscité des critiques internationales et abouti à des règlements singuliers ou contradictoires. Vers la fin des années 80, une enquête menée par la Commission de la CE dans l'usine de photocopieurs Ricoh en Californie, a abouti à la conclusion que les photocopieurs en cause devaient se voir refuser l'origine des Etats-Unis et conserver l'origine japonaise. Par la suite, la Commission a publié un règlement spécifique sur l'origine des photocopieurs qui, bien qu'étant rédigé en termes généraux, n'en visait pas moins essentiellement la situation de Ricoh. Conséquence directe de cette détermination de l'origine, les droits antidumping imposés sur les importations directes de photocopieurs du Japon ont été étendus aux exportations de Californie vers la CE, en dépit du fait que ces photocopieurs incorporaient vraisemblablement une importante valeur ajoutée acquise aux Etats-Unis.

Cette décision relative aux photocopieurs a suscité des critiques de la part de certains des principaux partenaires commerciaux de la Communauté. A l'époque, les Etats-Unis et le Japon ont fait valoir que ces règlements avaient un caractère protectionniste parce qu'ils déterminaient la nature des opérations de production exécutées par les producteurs européens de la Communauté plutôt qu'ils ne fournissaient un critère objectif pour déterminer l'origine et/ou parce qu'ils encourageaient indirectement des politiques favorisant la production en Europe.

Par exemple, dans le règlement visant les circuits intégrés, la Commission a décidé que c'était la diffusion plutôt que l'assemblage qui conférait l'origine, en dépit du fait que la diffusion est toujours suivie de l'assemblage et de l'essai, que l'assemblage et l'essai emploient plus de main-d'œuvre que la diffusion et que la valeur ajoutée est égale et même parfois supérieure dans le cas du processus d'assemblage et d'essai que dans celui du processus de diffusion. Le règlement tend à favoriser les grandes firmes européennes telles que Siemens, qui (à l'époque de son adoption) effectuait le processus de diffusion dans la CE et l'assemblage et l'essai dans des pays tiers, au détriment des fabricants japonais qui assemblaient et testaient les circuits intégrés dans la CE²³.

Le règlement relatif aux circuits intégrés est intervenu à un moment à la fois propice et embarrassant eu égard à la procédure antidumping en cours sur les mémoires vives dynamiques²⁴ et les mémoires mortes reprogrammables du Japon. Jusqu'à l'adoption de ce règlement, en effet, les autorités douanières de certains Etats membres avaient admis que le processus d'assemblage et d'essai constituait la dernière transformation substantielle. Une telle position aurait pu avoir des conséquences désastreuses pour l'issue de la procédure antidumping engagée car elle aurait abouti à la conclusion inéluctable que la seule industrie de la Communauté qui existait appartenait à des intérêts japonais !

Les objections à la détermination de la CE de considérer la diffusion comme le dernier processus ou la dernière opération substantielle aux fins de la détermination de l'origine des circuits intégrés, ultérieurement soulevées par les Etats-Unis, semblent incohérentes si l'on considère que le Département du commerce des Etats-Unis, aux fins d'application de la loi antidumping, a explicitement admis que c'était la diffusion et non l'assemblage qui constituait la dernière transformation substantielle, au mépris de la pratique établie du Service des douanes des Etats-Unis, qui, pour ses propres fins, avait précédemment décidé que c'étaient l'assemblage et l'essai qui conféraient l'origine.

²³ Voir la note 15.

²⁴ Voir la note 15.

²⁵ Voir la note 15.

1.2 L'Accord du cycle d'Uruguay sur les règles d'origine

28. Comme on l'a vu ci-dessus, l'absence de discipline claire et contraignante en matière de règles d'origine a été l'une des raisons qui ont conduit à l'utilisation des règles d'origine comme instrument de politique commerciale. Les préoccupations croissantes que suscitaient les implications des règles d'origine pour la politique commerciale ont été à l'origine des efforts qui ont abouti à la discipline multilatérale tant attendue²⁶. Par comparaison avec les négociations multilatérales antérieures sur la question, l'Accord du cycle d'Uruguay sur les règles d'origine innove à plusieurs égards. Premièrement, il établit clairement la différence entre les systèmes de règles d'origine préférentiels et non préférentiels et entre leurs champs d'application respectifs. Selon cet Accord, il est généralement entendu que les règles d'origine non préférentielles s'appliquent au traitement NPF²⁷, c'est à dire à la détermination de l'origine dans le cadre des instruments de politique commerciale du GATT, tels que les droits antidumping, les restrictions quantitatives, les mesures de sauvegarde, le marquage de l'origine, les statistiques commerciales et les marchés publics. A l'inverse, les règles d'origine préférentielles sont celles qui s'appliquent dans le cadre de régimes tarifaires préférentiels²⁸, tels que le SGP, les zones de libre-échange et les accords d'intégration régionale. L'accord introduit dans la discipline de l'OMC les règles d'origine non préférentielles. Deuxièmement, il vise à leur harmonisation par une procédure détaillée dans laquelle intervient l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Troisièmement, et c'est peut-être le point le plus important, l'ensemble harmonisé des règles d'origine doit être utilisé à toutes les fins du traitement NPF comme il est expliqué ci-dessus.

29. Malgré ces importants progrès, l'Accord n'est pas parvenu à discipliner les règles d'origine préférentielles. A l'égard de celles-ci, les membres se sont bornés à une déclaration commune. Par comparaison avec le programme spécifique d'harmonisation des règles d'origine

²⁶ Au sujet de l'approche des Etats-Unis conduisant à l'Accord sur les règles d'origine, voir D. Palmeter, "The US rules of origin proposal and GATT: Monotheism or polytheism", *Journal of World Trade*, No 2, 1990.

²⁷ L'Accord du cycle d'Uruguay sur les règles d'origine définit dans son article 1 le champ d'application des règles d'origine non préférentielles comme suit : "paragraphe 1 - Aux fins des Parties I à IV du présent accord, les règles d'origine s'entendent des lois, réglementations et déterminations administratives d'application générale appliquées par tous les membres pour déterminer le pays d'origine des marchandises, à conditions que ces règles d'origine ne soient pas liées à des régimes commerciaux contractuels ou autonomes qui donnent lieu à l'octroi de préférences tarifaires allant au-delà de l'application du paragraphe 1 de l'article premier du GATT de 1994.; "Paragraphe 2 - Les règles d'origine visées au paragraphe 1 comprendront toutes les règles d'origine utilisées dans les instruments non préférentiels de politique commerciale, pour l'application, par exemple, du traitement de la nation la plus favorisée au titre des articles premier, II, III, XI et XIII du GATT de 1994; de droits antidumping et de droits compensateurs au titre de l'article VI du GATT de 1994; de mesures de sauvegarde au titre de l'article XIX du GATT de 1994; de la réglementation relative au marquage de l'origine au titre de l'article IX du GATT de 1994; et de restrictions quantitatives ou de contingents tarifaires discriminatoires. Elles comprendront aussi les règles d'origine utilisées pour les marchés publics et les statistiques commerciales" (document du GATT MTN/FA, 15 avril 1994).

²⁸ La déclaration commune concernant les règles d'origine préférentielles, dans son article 2, définit les règles d'origine préférentielles comme suit : "Paragraphe 2 - Aux fins de la présente déclaration commune, les règles d'origine préférentielles s'entendent des lois, réglementations et déterminations administratives d'application générale appliquées par tout membre pour déterminer si des marchandises sont admises à bénéficier d'un traitement préférentiel dans le cadre de régimes commerciaux contractuels ou autonomes qui donnent lieu à l'octroi de préférences tarifaires allant au-delà de l'application du paragraphe 1 de l'article premier du GATT de 1994" (document du GATT MTN/FA, 15 avril 1994)

non préférentielles et avec les engagements clairs qui ont été souscrit par les parties à l'égard de celles-ci, la déclaration commune se limite à des engagements "platoniques". Sa principale conséquence pratique est semble être l'établissement d'une procédure préalable de détermination de l'origine²⁹.

30. L'Accord prévoit l'élaboration d'un ensemble harmonisé de règles d'origine non préférentielles par le Comité des règles d'origine de l'OMC et le Comité technique des règles d'origine placé sous les auspices du CDD. Ce dernier comité est chargé de l'élaboration des règles harmonisées au plan technique. Selon le délai prescrit dans l'Accord, ces travaux devaient être achevés en octobre 1997. En raison toutefois du caractère technique et de la complexité des négociations, des retards étaient à prévoir. Actuellement, les travaux menés dans le cadre de l'Accord ont permis une première lecture complète de toutes les rubriques du système harmonisé.

Encadré 3

LE PROGRAMME D'HARMONISATION

La partie IV de l'accord sur les règles d'origine, intitulée "harmonisation des règles d'origine", traite spécifiquement, entre autres sujets, du programme de travail pour l'établissement d'un ensemble harmonisé de règles d'origine. Alors que l'article 4 de l'accord crée un Comité des règles d'origine, l'élaboration effective des règles harmonisées est confiée à un Comité technique "placé sous les auspices du Conseil de coopération douanière (devenu l'Organisation mondiale des douanes) (article 4, alinéa 2). Aux termes de l'article 9, alinéa 2c), concernant le programme de travail, le Comité technique établira tout d'abord des définitions harmonisées concernant les points suivants : "i) marchandises entièrement obtenues dans un pays et opérations et procédés minimes"; "ii) transformation substantielle - changement de classification tarifaire" et, "après avoir achevé les travaux visés à l'alinéa ii)", il "envisagera et étudiera" le point suivant : "iii) transformation substantielle - critères supplémentaires".

Il est extrêmement important de noter, tout d'abord, que l'Accord prévoit clairement que le Comité technique étudiera, en se fondant sur le critère de la transformation substantielle, "la possibilité d'utiliser la notion de changement de sous-position ou de position tarifaire". En outre, les travaux du Comité technique seront conduits "par secteurs de produits, sur la base des divers chapitres ou sections de la nomenclature du Système harmonisé (SH)".

L'article 9, alinéa 2, point c) iii), prévoit que le Comité technique envisagera et étudiera les critères supplémentaires à utiliser lorsque "après avoir achevé les travaux visés à l'alinéa ii) (c'est-à-dire les travaux fondés sur le critère du changement de position tarifaire) pour chaque secteur ou catégorie de produits pour lesquels l'utilisation exclusive de la nomenclature du HS ne permet pas de dire qu'il y a transformation substantielle". Ces critères supplémentaires pourraient être "celui du pourcentage ad valorem et/ou celui de l'opération de fabrication ou d'ouvroison".

Grâce à ce travail complexe, l'Accord et le programme de travail dont il est assorti résolvent la question en suspens de la base sur laquelle l'harmonisation des règles d'origine dans le cadre du SGP doit être effectuée, à savoir i) le changement de position tarifaire; ii) l'adoption d'un critère uniforme de la valeur ajoutée; et iii) une fabrication ou une ouvroison spécifique. En fait les dispositions de l'accord placent le changement de position tarifaire à la base même du processus d'harmonisation des règles d'origine non préférentielles.

Le critère de la valeur ajoutée (appelé "critère du pourcentage ad valorem") n'intervient que comme critère supplémentaire pour définir la "transformation substantielle" et seulement lorsque l'utilisation exclusive de la nomenclature du SH ne permet pas de dire qu'il y a "transformation substantielle".

²⁹ Voir le paragraphe 3 d) de l'annexe II de l'Accord, relative à la déclaration commune concernant les règles d'origine.

1.2.1 Règles d'origine harmonisées : questions en jeu

31. Les considérations de politique commerciale ne sont pas mentionnées ouvertement durant les négociations. Cependant, les éventuelles conséquences et les effets sur la politique commerciale de l'ensemble harmonisé de règles d'origine font déjà l'objet d'un débat. Quelques premières conséquences apparaissent d'ores et déjà dans certains des "nouveaux domaines" couverts par l'ensemble harmonisé, par exemple, celui des marques d'origine et celui des règles d'origine et des statistiques du commerce. Diverses observations peuvent aussi être faites sur la base des premiers résultats obtenus jusqu'ici.

32. Etant donné que tout le sens de la notion d'origine est d'attribuer l'origine d'un produit à un pays spécifique, les négociations ont tout d'abord été confrontées à la définition des termes "pays" et "mer territoriale" aux fins des règles d'origine³⁰. Cette question apparemment simple et d'ordre juridique s'est rapidement compliquée lorsqu'il s'est agi de décider si la définition de "pays" pouvait s'appliquer aux unions douanières. Si c'était le cas, la CE constituerait un seul pays aux fins des règles d'origine et de toute mesure commerciale telle que les contingents et les droits antidumping.

33. La définition du pays d'origine a également fait l'objet d'intenses débats au sujet de son extension aux eaux territoriales et de l'origine du poisson pêché par les navires étrangers. De nombreux pays en développement se sont opposés à une définition qui lierait le pays d'origine uniquement au pays d'immatriculation du navire, car beaucoup d'entre eux font appel à des navires affrétés pour l'exploitation de leurs pêcheries. Si l'immatriculation ou la double immatriculation n'était pas autorisée, la majeure partie du poisson pêché dans les eaux territoriales d'un pays en développement serait considérée comme originaire de pays tiers.

34. Des considérations relatives à la défense de l'environnement et aux industries de recyclage sont intervenues dans les négociations à l'occasion du débat sur l'origine des déchets et rebuts, des pièces récupérées des déchets et des rebuts et des articles usagés. La question porte sur le pays auquel l'origine serait attribuée : le pays qui a produit le déchet à partir duquel des pièces ont été récupérées ou l'article usagé, ou celui qui le récupère ou le réutilise ? Selon l'attribution de l'origine, les préoccupations des pays en développement se répartissent dans différentes catégories. L'attribution de l'origine à la collecte de pièces pourrait encourager la localisation des industries de récupération ou des industries dangereuses dans les pays en développement. D'autres préoccupations peuvent être liées au fait que les articles usagés pourraient concurrencer les produits nationaux des pays en développement. Dans l'ensemble, la perception de ce qui est considéré comme un déchet ou un article usagé peut être différente dans les pays industrialisés et dans les pays en développement. Par exemple, la durée de vie commerciale d'un ordinateur est estimée à deux ou trois ans dans les pays industrialisés alors qu'un ordinateur du même âge pourrait encore avoir une valeur commerciale appréciable dans un pays en développement³¹.

³⁰ Voir, parmi les autres documents sur la question, le rapport de la première session du Comité technique des règles d'origine, document 39-310 du 10 février 1995, et le document de l'OMC G/RO/3 du 7 juin 1995 "Définition du terme "pays" : demande du Comité technique des règles d'origine".

³¹ Voir le rapport de la première session du Comité des règles d'origine de l'OMC, "Résultats de la première phase du programme de travail d'harmonisation des règles d'origine".

35. D'une manière générale, on peut noter qu'au niveau des produits spécifiques, le résultat préliminaire des négociations a été, en raison du caractère technique de celles-ci, essentiellement influencé par les professionnels, et que la plupart des questions qui restent en suspens sont la conséquence de divergences de vues entre les industries nationales quant au type d'opération qui devrait être considérée comme une "transformation substantielle". La plupart des industries nationales ont eu tendance à défendre leur position en affirmant que l'ouvraison ou la fabrication qu'elles effectuent dans leurs installations est une transformation substantielle et mérite l'attribution de l'origine. En outre, la détermination de l'origine peut se heurter à des problèmes techniques réels ou à des difficultés de compréhension lorsque les procédés utilisés font appel à des technologies nouvelles. Ces considérations ne suffisent toutefois pas à expliquer totalement, par exemple, pourquoi le séchage ou le salage d'une viande crue importée devrait conférer l'origine. Pas plus qu'elles ne suffisent à expliquer pourquoi la confection de sachets de thé individuels, l'engraissement des bovins, le broyage du poivre, la torréfaction du café, etc. devraient être considérés comme une transformation substantielle alors que dans le contexte, certes différent, des règles d'origine préférentielles mais utilisant la même notion de transformation substantielle, ces mêmes opérations de transformation sont considérées comme minimales.

36. Dans l'ensemble, une première évaluation des résultats préliminaires des négociations indique que des opérations simples, comme celles qui sont mentionnées ci-dessus, ont été promues au rang de "transformation substantielle". Dans de nombreux cas, et surtout dans les secteurs de l'agriculture et de la transformation des produits alimentaires, où les pays en développement sont censés disposer d'un avantage comparatif, l'origine peut être déplacée au profit d'un autre pays par le biais d'une transformation relativement simple. Cette tendance doit être évaluée avec précaution, dans le contexte de l'instrument commercial auquel l'origine est destinée à servir. Par exemple, les produits agricoles et alimentaires peuvent être reliés à des mesures relatives à l'Accord sur l'agriculture, à l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ou aux marques d'origine; les produits électroniques aux droits antidumping; les produits textiles aux contingents, et ainsi de suite. Etant donné que les négociations sont dominées par les professionnels, l'Accord aura probablement pour résultat de dessiner une carte mondiale de l'origine, selon laquelle l'attribution de l'origine pourra être conférée à une opération d'ouvraison ou de fabrication donnée qui sera concentrée dans différents pays ou différentes régions en fonction de la règle adoptée. Par exemple, selon qu'une règle particulière est lâche ou stricte ou qu'elle reflète la capacité industrielle d'un pays, l'origine pourra finalement être concentrée dans un pays ou dispersée dans plusieurs pays. Si une règle d'origine lâche est adoptée, comme celle qui vise la fabrication de chaussures à partir de parties de chaussures, l'origine des chaussures dépendra du lieu où les opérations d'assemblage sont effectuées. Ces opérations seront probablement effectuées dans de nombreux pays différents, puisque les producteurs pourront choisir les pays où l'assemblage est le moins coûteux sans perdre l'origine et la marque d'origine. De telles règles paraissent mieux adaptées à la mondialisation de la production. A l'inverse, si les règles d'origine sont plus strictes et excluent ce type d'assemblage en stipulant que l'origine est liée à d'autres opérations de fabrication telles que la confection de dessus de chaussures, la production mondiale de chaussures sera concentrée dans un plus petit nombre de pays³². Selon les réalités des chaînes de production et les stratégies

³² Pour une comparaison des positions de négociation des différents pays, voir le chapitre 64 (chaussures) du document de l'OMC sur le SH et le document de l'OMC G/RO/13/Rev.3, 12 mai 1997, p. 419, "Texte de négociation intégré aux fins du programme de travail pour l'harmonisation".

industrielles, les branches de production nationales pourront faire pression pour que les règles d'origine reflètent leur capacité et leurs sources d'approvisionnement en produits intermédiaires. La configuration finale des règles risque de calquer le réseau mondial des opérations de fabrication des firmes appartenant aux groupes de pression. En définitive, les effets sur le commerce des règles qui seront finalement adoptées influenceront sur l'interaction avec les règles du système commercial international, telles que celles qui concernent les contingents, les droits antidumping et les marques d'origine. Si les mesures de sauvegarde et les droits antidumping sont déclenchés par des importations originaires de pays tiers, des règles d'origine lâches réduiront la concentration de la production et des exportations, ce qui rendra plus difficile l'établissement de la preuve du préjudice. Si une mesure de protection est prise à l'encontre d'un pays exportateur, celui-ci pourra être tenté de la contourner en délocalisant son usine d'assemblage dans un pays tiers.

1.2.2 Marques d'origine

37. Hormis ces conséquences directes de l'Accord sur les règles d'origine, il est important de noter, à ce stade, l'extension du champ d'application de la notion d'origine douanière aux fins du marquage de l'origine et des statistiques du commerce.

38. Le lien entre l'origine douanière et le marquage de l'origine provient, comme on l'a vu ci-dessus, de la pratique des Etats-Unis. L'obligation de marquer le pays d'origine des marchandises importées aux Etats-Unis remonte à 1890, et a été réitérée depuis lors³³. Cette obligation avait pour objet de renseigner les consommateurs sur le pays d'origine de la marchandise, mais elle pouvait aussi avoir pour effet indirect de favoriser les produits nationaux par rapport aux produits étrangers concurrents. Ainsi, comme le montrent les nombreuses campagnes en faveur de l'achat de produits nationaux qui sont lancées périodiquement dans certains pays, les marques d'origine peuvent fonctionner comme des obstacles non tarifaires.

39. Par ailleurs, le changement du pays d'origine et de la marque d'origine peut avoir des conséquences importantes et décisives :

- i) Le changement du pays d'origine d'une marchandise peut avoir pour résultat de lui donner pour origine un pays soumis à des contingents, à des restrictions ou à des droits antidumping;
- ii) Les importateurs qui ont fait de fausses déclarations d'origine peuvent être assujettis au recouvrement a posteriori de droits et amendes, et à des poursuites judiciaires.

³³ Pour un examen des marques d'origine aux Etats-Unis, voir Samter dans "National Juice Products Association vs United States : A narrower approach to substantial transformation determination for country of origin marking", *Journal of Law and Policy in International Business*, 1986, p. 671.

Encadré 4

IMPLICATIONS DU MARQUAGE DE L'ORIGINE

Au début des négociations au sein du Comité technique des règles d'origine, la délégation de la Suisse a proposé que l'assemblage de montres à partir de parties de montres confère l'origine, car ce processus faisait intervenir une série d'opérations complexes exigeant des services spécialisés. La règle d'origine comparable adoptée par la Suisse dans le cadre de son SGP exige, de manière générale, que les produits étrangers entrant dans la fabrication d'une montre ne dépassent pas 40 pour cent de du prix départ usine et que la valeur de l'élément non originaire ne soit pas supérieure à la valeur de l'élément national. Par ailleurs, la délégation de la Suisse a fait valoir que l'origine douanière ne doit pas nécessairement être considérée comme un critère suffisant lorsqu'il s'agit de marquer le pays de production d'une marchandise puisque les Etats membres ont la faculté d'exiger des critères supplémentaires, par exemple, dans le cas de la législation suisse, une indication géographique nationale pour les montres et leurs parties. Le délégué a ajouté qu'en vertu de l'article 22 de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et de l'article IX, alinéa 6 du GATT de 1996, la législation nationale de son pays devait être considérée comme une indication géographique et que ce type d'indication géographique pouvait aller bien au-delà de la simple notion d'"origine douanière". D'autres délégations, spécialement celles de la région Asie, ont été d'avis que l'origine attribuée devrait être celle du pays qui fabrique le mouvement d'horlogerie. Ils ont fait valoir que la fonction essentielle d'une montre est de mesurer des intervalles de temps. Or cette fonction est assurée par le mouvement d'horlogerie et non par l'assemblage ou l'essai.

La proposition de la Suisse relative aux règles d'origine non préférentielles pourrait notamment permettre aux horlogers suisses d'importer des mouvements d'horlogerie du Japon ou de pays tiers tout en conservant l'origine suisse, tandis qu'aux fins du SGP, les horlogers de pays tiers seraient soumis à des règles beaucoup plus strictes de sorte que leurs marchandises pourraient difficilement être admises à bénéficier du SGP. En outre, la proposition de la Suisse, qui tend à lier le marquage de l'origine à l'indication géographique en vertu de l'article 22 de l'Accord de l'OMC sur les ADPIC, pourrait avoir des conséquences évidentes sur la politique commerciale et la commercialisation.

40. Vu le contexte historique, aux Etats-Unis, la question du marquage de l'origine a donné lieu à plusieurs différends entre l'administration des Douanes et des importateurs de marchandises étrangères, qui ont été portés devant les tribunaux des Etats-Unis. En général, ces différends sont survenus, pour la plupart, dans des secteurs sensibles tels que ceux des produits alimentaires, des textiles, des produits sidérurgiques et de la chaussure³⁴, dans lesquels le marquage, la sensibilité des importations et la santé des consommateurs sont des considérations qui peuvent avoir une influence sur l'issue finale. Une analyse générale de ces différends fait ressortir les points suivants :

- i) La difficulté, en raison de la mondialisation de la production, de déterminer l'origine. Du point de vue de l'importateur, cette difficulté est aggravée par le fait qu'une

³⁴ Le genre de litige survenant dans la détermination du pays d'origine en vertu de la réglementation sur le marquage est illustré par la décision prise dans l'affaire *Koru North America vs United States*. Dans cette affaire, des navires pêchaient le hoki en dehors des eaux territoriales de la Nouvelle-Zélande. Ces navires étaient affrétés par des sociétés néo-zélandaises mais battaient pavillon néo-zélandais, soviétique ou japonais. Le poisson était capturé, vidé et congelé à bord du navire de capture à l'intérieur de la zone économique exclusive de la Nouvelle-Zélande. Le poisson était ensuite débarqué et conditionné en Nouvelle-Zélande pour être expédié en République de Corée puis aux Etats-Unis. L'importateur soutenait que le pays d'origine des filets de hoki était la Nouvelle-Zélande, tandis que le Service des douanes affirmait que l'origine du poisson était la Nouvelle-Zélande, l'Union soviétique et le Japon. Le tribunal a toutefois déterminé que les filets de hoki avaient subi une transformation substantielle en République de Corée et que par conséquent ils étaient originaires de ce pays. Dans le secteur des textiles, un article du *Financial Times* du 10 avril 1997 indiquait qu'un importateur des Etats-Unis devrait payer des millions de dollars de droits de douanes dus sur l'importation de produits chinois qui auraient été faussement marqués.

déclaration d'origine erronée ou un marquage d'origine inexact peuvent entraîner de lourdes pénalités;

- ii) Le marquage de l'origine et l'origine douanière sont des critères de plus en plus insuffisants pour déterminer les pays qui ont tiré un avantage économique substantiel de la vente d'une marchandise;
- iii) Le marquage de l'origine peut avoir un effet d'une portée considérable sur le choix des consommateurs pour certaines catégories de marchandises telles que les denrées alimentaires, les produits pharmaceutiques et les articles de mode.

41. Un récent différend au sein de l'OMC entre les Etats-Unis et la CE sur les règles et les marques d'origine résume peut-être le mieux les implications d'une modification des règles d'origine et ouvre la voie à de nouvelles considérations concernant l'impact qui en résulte pour les règles d'origine et les statistiques du commerce.

42. En juillet 1996, une nouvelle législation sur les textiles a été promulguée aux Etats-Unis³⁵. Les nouvelles règles d'origine applicables aux articles textiles introduisent plusieurs modifications par rapport à la pratique et à la législation passées des Etats-Unis. Ces modifications sont résumées dans le tableau ci-dessous.

| Principale catégorie d'article textile | Opérations conférant l'origine avant juillet 1996 | Opérations conférant l'origine après juillet 1996 |
|--|---|---|
| Vêtements | Coupe | Assemblage |
| Tissus | Teinture de tissus et impression si accompagnées de deux ou plusieurs opérations de finissage | Tissage à partir de fils |

Les conséquences de ces modifications n'ont pas tardé à se faire sentir.

43. Une plainte³⁶ à la Commission de la CE a été formulée dès octobre 1996 par l'Association italienne des producteurs de textiles au sujet des modifications apportées aux règles des Etats-Unis concernant les textiles. Etant donné que les éléments de preuve fournis étaient suffisants, la Commission a porté la question devant l'OMC, où des consultations avec les autorités des Etats-Unis s'ouvrirent en temps voulu³⁷. Le fait du litige est que, en vertu des

³⁵ La législation des Etats-Unis concernant les règles d'origine applicables aux textiles a fait l'objet de modifications relativement fréquentes. Pour les modifications précédentes, voir Palmeter, "Rules of origin in the United States" (cité dans la note 15 ci-dessus). Les dernières modifications figurent dans la section 334, "Rules of Origin for Textile and Apparel Products" du Service des douanes du Département du trésor des Etats-Unis, *Federal Register*, vol. 60, No 171, septembre 1995.

³⁶ Voir J.O. No C.351 du 22 novembre 1996.

³⁷ Voir la décision de la Commission du 18 février 1997 sur l'ouverture de consultations internationales et la procédure de règlement du différend concernant les modifications apportées aux règles d'origine des Etats-Unis concernant les textiles et qui ont entraîné la non-reconnaissance de l'origine communautaire de certains articles transformés dans la Communauté européenne, J.O. No L 62 [1997], et document de l'OMC G/TBT/D/13 du 3 juin

nouvelles règles, l'origine communautaire n'est pas reconnue aux foulards qui ont été teints, imprimés et finis dans la communauté à partir de tissus fabriqués dans des pays tiers. Un important aspect de la plainte porte sur l'obligation que l'article soit marqué comme originaire du pays qui a produit le tissu, ce qui a des conséquences évidentes sur les consommateurs des Etats-Unis, qui risquent de ne pas reconnaître les articles de la Communauté.

44. Si elle est difficile à quantifier, il est néanmoins évident que sur le marché des textiles haut de gamme, l'influence des noms de marque des grands couturiers et de la marque d'origine sur le choix des consommateurs est considérable, ce qui peut justifier l'inquiétude des fabricants d'articles finis. En raison de la mondialisation de la production, l'idée qu'une marchandise est entièrement produite et obtenue dans un pays particulier est sans doute dépassée, mais les consommateurs identifient peut-être encore certains articles de qualité avec des régions géographiques ou des pays spécifiques. En outre, le fait que dans l'industrie textile de la mode, la conception et le stylisme ne sont pas compris dans les dépenses de publicité et de recherche, ainsi que la structure de la propriété des unités de fabrication, ne s'accordent peut-être pas avec la notion de "transformation substantielle".

45. Ces modifications apportées à la législation des Etats-Unis peuvent entraîner des changements d'origine de produits soumis à des contingents, tels que les textiles et les produits sidérurgiques. La décision d'attribuer l'origine d'un produit à tel ou tel pays parmi ceux qui sont soumis au système de contingentement peut avoir un effet très perturbateur sur les chaînes de production et les relations entre différentes branches de production. En Asie, la coupe des tissus destinés à la confection de vêtements, opération qui conférait précédemment l'origine, était habituellement effectuée dans des pays où les contingents étaient sous-utilisés ou dans ceux qui étaient exempts de contingents, tandis que les opérations d'assemblage avaient lieu dans des pays à faibles coûts tels que la Chine. Les nouvelles règles entraînent un changement dans l'attribution de l'origine qui se déplace vers des pays tels que la Chine, où la plupart des opérations d'assemblage sont exécutées. Il pourrait en résulter finalement de nouvelles restrictions si ces pays sont soumis à des contingents qui sont pleinement utilisés. La Chine n'est pas membre de l'OMC et ses exportations de textiles et de vêtements ne bénéficient donc pas de l'accord sur les textiles et les vêtements. En conséquence, les modifications apportées aux règles d'origine risquent d'avoir des répercussions sur la structure de la production et de l'investissement d'une région entière, et l'adaptation qui en découlera demandera peut-être beaucoup de temps et des financements considérables³⁸.

1997, Etats-Unis -Mesures affectant les textiles et les vêtements : Demande de consultations présentée par les Communautés européennes³⁷.

³⁸ Pour une analyse plus concrète de l'interaction entre l'origine et le contingentement des textiles, voir le document du Bureau international des textiles et de l'habillement CR/XXV/SLV/6 du 20 mai 1997, présenté au Conseil des représentants à sa XXV session, San Salvador, 10-13 juin 1997.

Encadré 5

LE CRITERE DE L'AVANTAGE ECONOMIQUE SUBSTANTIEL, LA MONDIALISATION ET LES STATISTIQUES DU COMMERCE

Un récent article de presse³⁹ cite un exemple illustrant les enjeux des critères d'origine, de la mondialisation et des statistiques du commerce.

Une poupée Barbie est en vente dans un magasin des Etats-Unis, dans une boîte portant l'étiquette "made in China", au prix de 9,99 dollars E.U. Par déduction, l'auteur de l'article a réussi à établir qu'après des opérations de transformation impliquant de multiples pays et utilisant différents produits intermédiaires, la Chine était le pays d'origine de la poupée Barbie. Le Service des douanes des Etats-Unis était du même avis. Il s'est toutefois avéré que, sur le prix de détail de 9,99 dollars, l'"avantage économique substantiel" de la Chine n'était que d'environ 35 cents. En remontant la chaîne de fabrication de la poupée Barbie, il a été possible d'aboutir à l'analyse de coût suivante :

| | | |
|--|----|------|
| Prix de détail | \$ | 9,99 |
| Expédition, transport terrestre, commercialisation, commerce de gros, commerce de détail et bénéfice | \$ | 7,99 |
| Valeur à l'exportation en Chine | \$ | 2,00 |

La valeur à l'exportation peut en outre être ventilée comme suit :

| | | |
|---|----|------|
| Frais généraux et gestion (Hong Kong) | \$ | 1,00 |
| Produits intermédiaires : | | |
| (cheveux en Nylon (Japon), vinyle (Province chinoise de Taiwan), conditionnement (Etats-Unis), pétrole nécessaire à la fabrication du vinyle (Arabie Saoudite), divers (Chine)) | \$ | 0,65 |
| Main-d'œuvre (Chine) | \$ | 0,35 |

Etant donné que la Chine est le pays d'origine, une valeur à l'exportation de 2,00 dollars E.U. lui est imputée dans les statistiques du commerce, alors que l'avantage économique qu'elle retire n'est que de 35 cents. Selon les douanes des Etats-Unis, les jouets importés de Chine en 1995 ont représenté au total 5,4 milliards de dollars, soit le sixième du déficit commercial total des Etats-Unis qui atteignait 36,2 milliards de dollars. La Chine soutient toutefois que les chiffres avancés par les Etats-Unis sont faussés puisqu'ils ne tiennent compte ni des réalités économiques ni de l'opération créatrice de valeur ajoutée effectuée à Hong Kong, des autres transformations intermédiaires ou des opérations d'expédition. Ainsi, en 1995, le Département du commerce des Etats-Unis estimait le déficit commercial des Etats-Unis à 3,8 milliards de dollars tandis que, selon la Chine, il était de 8,6 milliards de dollars⁴⁰.

Dans cette chaîne de production impliquant de multiples pays, la société holding Usmattel fait un bénéfice estimé à 1 dollar par poupée Barbie, et l'on estime que les 9,99 dollars que coûte chaque poupée s'accumulent essentiellement aux Etats-Unis. Cette estimation semble en contradiction avec la crainte de pertes d'emplois fréquemment invoquée dans certaines déclarations de politique commerciale des Etats-Unis.

Le cas de la poupée Barbie fournit un bon exemple des résultats que permet d'obtenir une analyse de reconstitution à rebours. Cette analyse met au jour la chaîne de production et les principaux bénéficiaires économiques. Elle fournit par ailleurs un exemple des difficultés liées à la détermination de l'origine et à sa pertinence aux fins d'établissement des statistiques du commerce. Sur la base de ces résultats, quelques analystes ont proposé de rechercher l'origine de la firme plutôt que celle des marchandises produites. Vu toutefois l'essor actuel des fusions, acquisitions et coentreprises, cela risque d'être aussi difficile que pour les marchandises.

³⁹ R. Tempest, *Times* (Londres), 22 septembre 1996.

⁴⁰ Sur cette question, voir Ma Xinoye et Zheng Han-Da, "China and the United States: Rules of origin and trade discrepancies", *Journal of World Trade*, 1996.

2. Les règles d'origine préférentielles

46. Il fait peu de doute que la multiplication des accords régionaux a récemment remis la question des règles d'origine à l'ordre du jour. Les négociations relatives aux règles d'origine dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) ont été suivies avec attention jusqu'au niveau présidentiel. L'une des principales distinctions que l'on peut faire entre les différentes catégories de règles d'origine préférentielles se rapporte, comme à l'accoutumée, aux instruments commerciaux et au contexte dans lequel ils sont établis. Ainsi doit-on distinguer les règles d'origine préférentielles unilatérales et les règles d'origine contractuelles.

47. Dans le cas des règles d'origine préférentielles à caractère contractuel, c'est-à-dire dans le cadre des accords de libre-échange, les règles d'origine servent à réguler les courants commerciaux entre Etats membres. Des règles d'origine strictes au sein d'une zone de libre-échange peuvent avoir des répercussions sur les pays tiers producteurs de marchandises intermédiaires, en amont, en aval ou à un même stade de production. A l'inverse, des règles d'origine excessivement souples peuvent encourager les fabricants à s'approvisionner en produits intermédiaires à l'extérieur de la zone de libre-échange, en empruntant le territoire de l'Etat membre qui a le régime commercial le plus libéral, et contrarier ainsi l'intégration souhaitée. Ces questions ont donné lieu à des confrontations lors des négociations de l'ALENA et elles figurent déjà en tête de l'agenda des négociations commerciales de l'Accord relatif à la zone de libre-échange des Amériques. L'adoption progressive d'un modèle paneuropéen de règles d'origine, dans la panoplie d'accords préférentiels et de libre-échange dans lesquels la CE est partenaire, est un autre signe des initiatives actuellement prises dans ce domaine.

48. Ces règles d'origine préférentielles répondent à des objectifs de politique. Le souci le plus évident est d'éviter le détournement de trafic dans une zone de libre-échange. Elles semblent toutefois souvent adaptées aux objectifs de politique des industries nationales. Les règles d'origine unilatérales, comme celles qui figurent dans le SGP et la Convention de Lomé, peuvent avoir pour but d'assurer que les intéressés en retirent des bénéfices réels en termes de valeur ajoutée et d'investissement. En dépit de ces objectifs louables, les règles d'origine figurant dans le GSP et dans la Convention de Lomé sont de plus en plus souvent dénoncées par les bénéficiaires comme l'un des principaux obstacles à l'utilisation des préférences commerciales. Les règles d'origine cumulatives peuvent viser à encourager les échanges commerciaux entre les membres d'un groupement de pays en développement ou entre les pays en développement en général. Toutefois, leur complexité technique risque d'aller à l'encontre de cet objectif.

2.1 Règles d'origine préférentielles unilatérales

49. Les règles d'origine préférentielles sont celles qui figurent dans les accords de commerce préférentiels unilatéraux comme le SGP, l'Initiative en faveur du Bassin des Caraïbes et l'Initiative andine. Cette définition peut être étendue aux règles d'origine contenues dans les accords non réciproques mais contractuels, tels que la Convention de Lomé et autres accords non réciproques analogues conclus par l'Union européenne. En fait, la principale différence avec les accords réciproques, c'est que, vu leur caractère unilatéral, les protocoles relatifs aux règles d'origine dont sont assortis les accords non réciproques ne sont pas négociés. L'existence de règles d'origine dans tous ces accords s'explique par le fait que les pays qui octroient des préférences souhaitent limiter les avantages tarifaires accordés aux produits effectivement fabriqués ou obtenus dans les pays bénéficiaires. Aussi les préférences tarifaires accordées en

vertu de ces accords et du SGP sont-elles liées au respect de conditions strictes en matière de règles d'origine. L'octroi de préférences tarifaires unilatérales est subordonné à l'adoption d'objectifs de politique déclarés qui, dans le cas du SGP, sont les suivants :

- développer l'industrialisation
- accélérer le rythme de la croissance économique
- augmenter les recettes d'exportation

50. Les effets des préférence tarifaires sur le commerce devraient découler de la réduction des droits ou de l'accès en franchise de droits pour les marchandises originaires des pays bénéficiaires, ce qui rend leurs prix plus compétitifs par rapport à ceux des pays non bénéficiaires. Ces effets attendus sur le commerce pourraient toutefois être limités, voire contrecarrés, par des conditions excessivement strictes en matière de règles d'origine auxquelles pourrait être subordonné le bénéfice du régime tarifaire préférentiel.

51. Plus grande est la marge de préférence et plus les règles d'origine sont libérales et simples pour les entreprises locales, plus grands sont les effets que l'on peut attendre des préférences commerciales. En revanche, des règles d'origine excessivement strictes liées à une marge de préférence faible auront des effets plus limités sur le commerce. La rigueur des règles d'origine préférentielles est citée comme l'une des causes de l'insuffisante utilisation des préférences commerciales. En outre, ces règles ne paraissent adaptées à la capacité industrielle des pays bénéficiaires, spécialement dans le cas des pays les moins avancés.

52. Comme l'a fait observer un pays bénéficiaire de préférences⁴¹, la nécessité d'élaborer et d'appliquer une comptabilité différente, dans les concepts, l'imputation sur les comptes, la précision, la portée et le contrôle, de celle qui est en vigueur dans le pays. La comptabilité doit fournir des informations sur les coûts pour satisfaire aux règles en vigueur dans les pays de destination et faire ressortir la part des produits nationaux et importés entrant dans le coût unitaire des marchandises exportées, en identifiant dans certains cas le pays d'origine de ces produits et en établissant les coûts de transformation directs et indirects. Cela exigeait souvent (et exige toujours) des techniques de traitement des données qui ne sont pas d'usage courant, spécialement dans les petites et moyennes entreprises. D'autre part, on a constaté que l'empressement des entreprises à modifier ou non leur comptabilité ou à adopter une comptabilité différente de la comptabilité normale dépendait du volume des exportations, de la part de ces exportations dans les ventes totales et des frais qui en résultaient.⁴² En outre, les frais entraînés par l'établissement d'une comptabilité parallèle peuvent annuler l'avantage retiré des préférences tarifaires : c'est le cas, par exemple, lorsque la marge préférentielle est inférieure à 5 pour cent⁴³.

⁴¹ Voir CNUCED, document TD/B/C.5/WG(X)/2, p. 6.

⁴² Ibid. p. 22.

⁴³ Ibid. p. 5. Un pays bénéficiaire a indiqué, par exemple que, dans le cas des Etats-Unis, sur un total de 788,9 millions de dollars d'exportations mexicaines qui aurait pu bénéficier du SGP en 1983, et pour lesquelles il n'y avait en principe pas de restriction, mis à part la présentation des certificats d'origine, 58,7 pour cent (462,2 millions de dollars) se composaient de marchandises pour lesquelles la marge de préférence était inférieure à 5 pour cent. Pour ces marchandises, la principale raison de la non-utilisation des préférences a pu être la faiblesse de cette marge par rapport aux coûteuses formalités administratives à remplir pour satisfaire aux règles d'origine.

Dans le cas des 41,3 pour cent restants, pour lesquels la marge de préférence était supérieure à 5 pour cent, il s'agissait en

53. Lors d'une réunion d'un groupe intergouvernemental d'experts sur les règles d'origine aux fins du SGP, qui s'est tenue en 1995, les pays donneurs de préférences se sont montrés disposés, dans une certaine mesure, à examiner la question de l'harmonisation des règles d'origine dans le cadre du SGP afin d'en faciliter l'utilisation⁴⁴.

2.2 Règles d'origine contractuelles dans le cadre des zones de libre-échange

54. Parce qu'elles assurent que l'accès préférentiel au marché ne sera accordé qu'aux marchandises qui ont effectivement subi une "transformation substantielle" à l'intérieur de la zone, et non aux marchandises produites en dehors et simplement transbordées avec emprunt du territoire d'un pays participant au système, les règles d'origine, de toute évidence, touchent à l'essence même des systèmes régionaux d'intégration économique. En l'absence de règles d'origine, il serait impossible de disqualifier les importations de pays tiers, ce qui réduirait singulièrement la portée de l'intégration régionale.

55. La principale raison de l'existence des règles d'origine dans les zones de libre-échange (ZLE) réside dans la préoccupation que suscite le détournement de trafic. Dans une ZLE, chaque pays conserve son propre tarif extérieur et sa propre politique commerciale vis-à-vis des partenaires commerciaux extérieurs. La coexistence de différents tarifs douaniers et de différentes politiques commerciales à l'égard des pays tiers fait qu'il y a toujours avantage à importer une marchandise en passant par le pays qui dispose du régime d'importation et du tarif les plus libéraux. En pareil cas, les importateurs/producteurs effectuent éventuellement une transformation minimale et réexportent ensuite les marchandises vers le(s) pays où les droits de douane sont plus élevés. En bref, c'est l'équivalent d'une opération de contournement tarifaire.

56. Le détournement de trafic n'a pas, en soi, d'effets économiques négatifs : en fait, d'un point de vue économique, on peut considérer que c'est l'équivalent d'une réduction tarifaire dans un pays à droits élevés, ce qui est positif du point de vue de l'efficacité économique. Il est toutefois considéré comme un phénomène négatif parce qu'il est contraire aux objectifs des parties contractantes. Poussé à l'extrême, le détournement de trafic pourrait aller au-delà de l'intention initiale des parties contractantes en transformant la ZLE en une union douanière où le tarif extérieur est déterminé par le pays qui applique les droits les plus faibles.

57. Le "remède" traditionnel au détournement de trafic est l'adoption de règles d'origine strictes. Toutefois, plus les règles sont strictes, plus le détournement de trafic risque de prendre de l'ampleur puisque les producteurs de la zone d'intégration privilégieront les produits intermédiaires qui en sont originaires même si leur coût est plus élevé que celui des biens provenant de pays tiers. Ainsi, plus la marge de préférence liée au respect des règles d'origine sera forte et moins il en coûtera de respecter ces règles, plus le détournement de trafic s'amplifiera.

grande partie d'exportations de marchandises ne satisfaisant pas aux règles d'origine.

⁴⁴ Voir "Conclusions concertées du Groupe intergouvernemental d'experts des règles d'origine" document TB/B/SCP/14 de la CNUCED, en date du 24 août 1995.

58. Toutefois, pour déterminer éventuels effets des règles d'origine au sein d'une ZLE, il faut tout d'abord examiner le niveau général du développement économique et industriel des pays concernés. On peut ainsi distinguer trois catégories de ZLE selon qu'elles comprennent :

- i) uniquement des pays développés (par exemple, ZLE initiale Etats-Unis/Canada ou Espace économique européen (EEE));
- ii) des pays développés et des pays en développement (par exemple, ALENA ou espace euro-méditerranéen)
- iii) uniquement des pays en développement (par exemple, Communauté de développement de l'Afrique australe)

59. Une quatrième variable à prendre en considération est l'importance et le type de cumul adopté par les partenaires de la ZLE.

60. Les règles d'origine adoptées dans le contexte des ZLE, comme dans la ALE initiale Etats-Unis/Canada et l'accord portant création de l'EEE, sont guidées essentiellement par le principe de l'intégration, la spécialisation des industries nationales et la préférence pour les produits intermédiaires internes par rapport à ceux qui sont importés ainsi que par le contrôle du détournement de trafic. A l'évidence, plus le niveau d'industrialisation est complexe, plus les règles d'origine peuvent être strictes à l'égard des marchandises originaires de pays tiers sans réduire substantiellement les effets de création en matière de commerce.

61. La situation complexe qui peut découler du compromis entre le détournement de trafic, la création commerciale et le déplacement des courants commerciaux, et la complexité technique des règles d'origine peuvent être illustrées par l'affaire Honda en Amérique du Nord (voir encadré 6).

62. Les craintes de pertes d'emplois en Amérique du Nord, très médiatisées lors des négociations relatives à l'ALENA, étaient fondées en partie sur la conviction que les firmes nord-américaines se délocaliseraient au Mexique, pays à faibles coûts, pour bénéficier d'un accès privilégié aux marchés d'Amérique du Nord où elles viendraient concurrencer les entreprises sur le marché national. Lorsqu'ils créent une zone de libre-échange avec un pays en développement, les pays développés, qui disposent déjà d'une solide base industrielle, craignent en général les effets de détournement de trafic résultant de règles d'origine libérales au lieu d'apprécier - en tant qu'exportateurs - leur potentiel en matière de création de courants commerciaux. Cette crainte a poussé les producteurs nationaux des Etats-Unis à faire pression pour l'adoption de règles d'origine très rigoureuses, par exemple dans les secteurs de l'automobile⁴⁵, des textiles et des jouets. Ainsi, la règle concernant les fils, adoptée dans le secteur des textiles, a pour résultat d'exclure les matières intermédiaires bon marché d'Asie de l'Est dans la fabrication des textiles originaires de l'ALENA sauf s'il s'agit d'importations de fibres naturelles. Cette exclusion

⁴⁵ Voir Jonathan Cooper, "NAFTA rules of origin and its effects on the North American automotive industry in the North-West", *Journal of International Law and Business*, vol. 14, No 2, hiver 1994. Voir aussi Joseph A. La Nasa III, "Rules of origin under the North American Free Trade Agreement: A substantial transformation into objectively transparent protectionism", *Harvard International Law Journal*, vol. 34, No 2, 1993.

pourrait finalement encourager le développement d'une industrie à forte intensité capitalistique au Mexique, ce qui réduirait la création de courants commerciaux de la part de l'ALENA. Les fabricants de textiles des Etats-Unis potentiellement désireux de se délocaliser au Mexique doivent investir des capitaux plus importants afin de satisfaire aux règles d'origine de l'ALENA car, pour mettre à profit l'avantage du coût de la main-d'œuvre et bénéficier des taux préférentiels de l'ALENA, ils ont le choix entre les possibilités suivantes : i) importer du fil de coton des Etats-Unis avec perte d'avantage comparatif; ii) lancer le processus de fabrication à partir de fibres naturelles importées ou de tissus importés d'Amérique du Nord⁴⁶ (ce qui accroît le déplacement des courants commerciaux); ou enfin iii) permettre aux fabricants de textiles mexicains et canadiens de vendre des vêtements admis en franchise aux consommateurs des Etats-Unis à condition qu'ils achètent le fil nécessaire à la fabrication aux filatures des Etats-Unis. Le cumul de la règle concernant les fils et des droits élevés frappant les importations de textiles fait que les producteurs d'Amérique du Nord ont avantage à utiliser des tissus fabriqués aux Etats-Unis plutôt que leurs concurrents d'Asie.

63. En définitive, l'application de règles d'origine restrictives peut être un moyen implicite d'étendre aux pays partenaires la protection tarifaire (ou tout autre dispositif de protection) dont bénéficient les producteurs intermédiaires nationaux.

Encadré 6

L'AFFAIRE HONDA⁴⁷

L'affaire Honda, qui a fait l'objet d'un large débat et a été très médiatisée, peut être considérée comme un exemple classique des complexités techniques liées aux règles d'origine, à la mondialisation et à la délocalisation des entreprises, ainsi que des politiques et des décisions des entreprises qui les sous-tendent. En définitive, l'affaire Honda, qui est survenue dans le contexte de la ZLE Etats-Unis/Canada, est devenue l'affaire par excellence expliquant l'importance qui s'est par la suite attachée aux règles d'origine dans les négociations relatives à l'ALENA.

D'un point de vue technique et de l'avis de ceux qui connaissent bien la question des règles d'origine, il s'agissait de certains problèmes classiques que soulève la détermination de l'origine : insuffisance de la règle du changement de position tarifaire dans des cas spécifiques, définition des coûts acceptables pour l'application du critère du pourcentage ad valorem et détermination de l'origine des produits intermédiaires ou des composants, ce dernier aspect étant particulièrement lié à la mondialisation croissante de la production et à la pratique de plus en plus fréquente de la part des entreprises, spécialement dans le secteur de l'automobile, de sous-traiter la fabrication de sous-ensembles dans le cadre d'accords "juste à temps" avec les fournisseurs. Au sein de la ZLE Etats-Unis/Canada, l'origine des automobiles et de leurs composants faisait l'objet d'une vérification de position tarifaire et était soumise à l'obligation d'incorporer au minimum 50 pour cent de produits nationaux. Ainsi, si un sous-ensemble entrant dans la construction d'une automobile - par exemple, le moteur dans le cas de Honda - satisfaisait au critère du changement de la position tarifaire et au taux de 50 pour cent de produits originaires des Etats-Unis, il pouvait être considéré comme étant originaire des Etats-Unis. Ensuite, s'il était utilisé dans la fabrication d'une automobile produite au Canada, la valeur de l'ensemble du moteur (100 pour cent) était comptée dans les éléments originaires d'Amérique du Nord (et pas seulement 50 pour cent des produits locaux initiaux originaires des Etats-Unis), et sa valeur totale s'ajoutait à celle des éléments locaux produits au Canada afin de satisfaire au taux 50 pour cent d'éléments locaux exigé pour l'ensemble de l'automobile. Cette règle est appelée "roll up rule". Inversement, si le sous-ensemble n'avait pas acquis l'origine, la valeur totale du composant était comptée comme étrangère (roll-down rule).

⁴⁶ Voir Richard H. Stringer, "Antidote to regionalism: Responses to trade diversion effects of NAFTA", *Stanford Journal of International Law*, vol. 29, No 2, 1993.

⁴⁷ Voir Frédéric P. Cantin et Andreas F. Lowenfeld, "Rules of origin : the Canada-US FTA and the Honda case", *American Journal of International Law*, vol. 87, No 3, 1993. Voir Palmeter à la note 15.

Dans l'affaire Honda, Honda Canada et les Douanes canadiennes ont considéré, pendant un certain temps, les moteurs fabriqués aux Etats-Unis comme étant originaires du Canada et ils ont donc été admis en franchise. Lorsque les moteurs étaient ensuite incorporés à la Honda Civic, leur valeur intégrale était comptée comme étant d'origine nord-américaine afin d'atteindre les 50 pour cent d'éléments locaux exigés pour la réexportation en franchise vers les Etats-Unis. Cette pratique dura jusqu'en 1992, époque à laquelle une enquête des Douanes des Etats-Unis détermina que la Honda Civic fabriquée au Canada ne satisfaisait pas au critère des 50 pour cent au motif qu'elle comprenait un trop grand nombre de pièces japonaises. Il fut donc demandé à Honda de payer rétroactivement 17 millions de dollars E.U. au titre du droit ad valorem de 2,5 pour cent auquel le constructeur avait échappé lors de la réexportation des Civic vers les Etats-Unis. Plus précisément, les Douanes des Etats-Unis déterminèrent que les moteurs fabriqués dans l'usine de l'Ohio ne remplissaient pas les conditions voulues pour être considérés comme originaires des Etats-Unis. Par suite, en vertu de la "roll-down rule", leur valeur intégrale ne pouvait pas être prise en compte pour atteindre les 50 pour cent d'éléments locaux requis pour la Honda Civic. En conséquence, la Honda Civic qui sortait des usines du Canada ne satisfaisait plus au critère des 50 pour cent d'éléments locaux et devait payer les mêmes droits que si elle avait été exportée directement du Japon.

En particulier, le moteur n'était pas considéré comme étant originaire des Etats-Unis selon l'interprétation des Douanes des Etats-Unis, qui ne permettait pas que "certains coûts indirects et de transformation" supportés aux Etats-Unis soient comptés comme valeur locale. La détermination des coûts admissibles et la méthode comptable à utiliser pour imputer ces coûts à la valeur locale sont les écueils classiques du critère du pourcentage.

Ces détails techniques ont donné lieu à diverses considérations de politique. Premièrement, à l'époque, les autorités des Etats-Unis affirmaient à la CEE que les Honda Accord fabriquées dans l'Ohio étaient originaires des Etats-Unis et qu'elles ne devraient donc pas être comptées dans le contingent que les autorités françaises imposaient aux importations d'automobiles japonaises. Deuxièmement, la réputation de Honda et l'image de sa voiture naturalisée américaine se sont ressenties de l'enquête du Service des douanes des Etats-Unis, qui a accusé Honda Japon d'entente sur les prix avec les fournisseurs liés à Honda Canada (dont certains étaient à 100 pour cent à capital japonais) et de manipulation des prix de transfert. Troisièmement, la question est devenue l'objet d'un débat politique dans lequel les responsables des Etats-Unis ont commencé à soupeser et à scruter les opérations de délocalisation aux Etats-Unis, sous tous leurs aspects, ainsi que la façon dont elles avaient aidé ou concurrencé l'automobile aux Etats-Unis.

Certains responsables politiques canadiens ont considéré, en revanche, que la décision du Service des douanes des Etats-Unis était un moyen de détourner les investissements japonais du Canada au profit des Etats-Unis. Le cœur du problème, qui a fait l'objet d'un intense débat au niveau technique, réside, comme l'a admis un haut fonctionnaire des Etats-Unis, dans une loi ou (comme d'autres le prétendent) dans une lacune du texte des règles d'origine de la ZLE, à savoir la règle du roll-up. En poussant cette règle à l'extrême, un haut fonctionnaire des Etats-Unis a admis qu'il était possible, en décomposant l'automobile en autant de sous-ensembles qu'il est possible, d'obtenir une voiture à 100 pour cent américaine sur le papier avec moins de 50 pour cent d'éléments locaux en réalité⁴⁸. Il est plus vraisemblable que les auteurs initiaux des règles de l'ALENA, ne pouvaient imaginer - ou peut-être ont-ils sous-estimé - les pratiques des sociétés multinationales et les possibilités offertes par la mondialisation de la production qui ont finalement rendues caduques la notion traditionnelle de règle d'origine et la méthode classique de détermination de l'origine. Un certain nombre de problèmes techniques posés par la détermination de l'origine dans le cadre de l'affaire Honda étaient considérés, il y a seulement quelques années, comme existant uniquement dans l'esprit de quelques fonctionnaires des Douanes. Les réalités du progrès technologique et de l'interdépendance économique ont toutefois prouvé le contraire. Comme l'a dit un dirigeant d'entreprise : "nous sommes entrés dans l'ère non seulement des entreprises multinationales mais aussi des marchandises multinationales". Il va sans dire que les règles du "roll-up" et du "roll-down" n'ont pas survécu à l'établissement des règles de l'ALENA. le pourcentage d'éléments d'origine locale requis pour les automobiles, a été fixé, au terme de longues négociations, à 62,5 pour cent, et sera appliqué progressivement.

64. On peut donc conclure que dans le cadre d'une ZLE, les règles d'origine peuvent grandement limiter les bénéfices économiques attendus de l'intégration régionale ou causer des distorsions au profit du partenaire qui a réussi à négocier des règles d'origine adaptées à la capacité de ses entreprises nationales. En pratique, cependant, ces conclusions doivent être assorties de réserves sur au moins deux points : d'une part, la difficulté intrinsèque d'évaluer les

48

Voir "Honda: Is it an American car ?", *Business Week*, 18 novembre 1991, p. 39.

effets économiques des ZLE, de même que l'impact des différentes règles d'origine; d'autre part, l'ampleur des pressions exercées par les groupes d'intérêts durant la négociation des règles d'origine examinées ci-dessus;

2.3 Cumul

65. Normalement, dans le contexte des préférences contractuelles autonomes ou unilatérales, les règles d'origine doivent s'appliquer sur le territoire douanier d'un seul pays bénéficiaire. Certains pays donneurs de préférences ont estimé que cette condition ne répondait pas en tant que telle aux réalités existant dans les pays en développement, surtout si l'on tenait compte des initiatives prises par ces pays dans le domaine du commerce régional. Premièrement, le respect de conditions isolées et rigoureuses en matière de règles d'origine peut exiger une intégration verticale de la production, qui est inexistante dans les pays en développement. Deuxièmement, des conditions excessives en matière d'opérations à stades multiples ou à valeur ajoutée découragerait les efforts de création de courants commerciaux escomptés dans une zone de commerce régionale.

66. Trois types de cumuls sont pratiqués, en ce qui concerne les aspects qualitatifs, dans le domaine des préférences commerciales contractuelles autonomes ou unilatérales :

- i) le cumul total;
- ii) le cumul partiel ou diagonal;
- iii) le cumul bilatéral ou des éléments provenant du pays donneur.

67. S'agissant des aspects quantitatifs, la notion de cumul est liée au champ géographique du cumul, par exemple tous les pays bénéficiaires dans le cadre du SGP de la Nouvelle-Zélande, ou seulement les pays d'Afrique, des Caraïbes ou du Pacifique et quelques autres dans le cadre de la Convention de Lomé.

68. Les différences les plus délicates et les plus complexes concernant le cumul ont trait à la distinction entre cumul total et cumul partiel. Cette distinction, outre celle qui existe dans le contexte des préférences unilatérales, s'applique aux règles d'origine préférentielles à caractère contractuel et a des effets économiques décisifs sur le fonctionnement et l'utilisation des préférences commerciales.

69. De manière générale, le cumul total de l'origine permet une plus grande dispersion des opérations et une plus grande division du travail entre les pays bénéficiaires puisque pour remplir le critère d'origine, la fabrication peut être répartie selon les exigences commerciales au sein des pays membres du groupement régional. Par exemple, sur la base d'une analyse coûts-avantages, l'ouvrison ou la transformation peut commencer dans le pays A, se poursuivre dans le pays B et s'achever dans le pays C. Cette perspective semble s'accorder avec la mondialisation et l'interdépendance de la production, grâce auxquelles les pays développés peuvent être tentés de sous-traiter les opérations de production de faible niveau technologique ou à fort coefficient de main-d'œuvre dans les pays à faibles coûts. Le cumul partiel n'est pas particulièrement propice à cette approche puisqu'il exige une plus forte valeur ajoutée ou des processus de production plus complexes. En revanche, et compte tenu des pays donneurs de préférences, le cumul partiel peut être générateur d'investissements à caractère plus capitalistique, accompagnés d'une amélioration des savoir-faire techniques et des qualifications de la main-d'œuvre.

70. Un examen plus approfondi de l'impact du cumul total ou partiel donne à penser que le cumul total permet l'emploi massif d'une main-d'œuvre à bas salaires peu qualifiée, ce que certains pourront considérer comme un facteur potentiellement négatif puisque les travailleurs ainsi employés perçoivent un salaire inférieur à la moyenne et épargnent moins que le travailleur moyen. En dépit de l'argument avancé par les pays donneurs de préférences, selon lesquels l'adoption de règles d'origine restrictives répondrait à un objectif à long terme de politique industrielle, il semblerait cependant qu'en réalité les industries légères à fort coefficient de main-d'œuvre concurrencent souvent très efficacement leurs homologues des pays développés. Ainsi l'argument en faveur du cumul total se trouve-t-il renforcé.

71. Dans l'examen des effets des différents systèmes de cumul, il faut faire une distinction fondamentale entre les systèmes unilatéraux de cumul des préférences commerciales et les systèmes contractuels. Dans le premier cas, quelle que soit la forme de cumul accordée, l'objectif est en principe de faciliter le respect des règles d'origine en en élargissant le champ géographique. Dans le second, le cumul peut avoir pour résultat de renforcer l'utilisation potentiellement négative de matières provenant de pays tiers extérieurs aux parties contractantes, comme il est expliqué ci-dessous.

72. Grâce à ses différentes séries de règles d'origine, la CE, comme les principaux autres partenaires commerciaux, a traditionnellement utilisé diverses options en matière de cumul des règles d'origine. Elles les a parfois modulées en fonction des objectifs de sa politique commerciale. Le tableau ci-dessous donne des exemples illustrant la diversification actuelle des systèmes de règles d'origine cumulatifs.

| PAYS | CUMUL | TENEUR DU PAYS DONNEUR |
|--|--|------------------------|
| UNION EUROPEENNE | | |
| SGP | Cumul régional partiel | Oui |
| Accords européens | Cumul diagonal | Oui (diagonal) |
| Convention de Lomé | Cumul total | Oui (total) |
| Ancien accord méditerranéen de coopération | Diagonal (cumul total entre Algérie, Tunisie et Maroc) | Oui (partiel) |
| Nouveaux accords euro-méditerranéens | Idem | Idem |
| ETATS-UNIS | | |
| SGP | Cumul régional total | Non |
| CBI | Cumul régional total | Oui (limité) |
| ALENA | Cumul diagonal | Non applicable |
| JAPON | | |
| SGP | Cumul régional | Oui (limité) |
| CANADA | | |
| SGP | Total et entre tous les bénéficiaires | Oui (total) |

73. Comme il ressort du tableau ci-dessus, l'UE, à l'instar des autres donneurs de préférences, accorde le bénéfice du cumul régional à certains groupements régionaux, par exemple, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), la Communauté andine et le Marché commun D'Amérique centrale (MCAC). Dans le cadre du cumul régional, les marchandises originaires des autres pays membres de l'association régionale sont considérées comme originaires et non comme étrangères. Il y a toutefois une différence entre le cumul régional accordé par l'UE et celui qui est octroyé par le Japon et les Etats-Unis. En fait, dans le cadre de leur système de cumul régional, le Japon et les Etats-Unis considèrent l'ANASE comme un seul territoire douanier (si l'on excepte Singapour et le Brunei, auxquels les Etats-Unis ont retiré le bénéfice de leur programme SGP). Par conséquent, qu'elles acquièrent l'origine ou non, toutes les opérations de fabrication ou de transformation seront comptées comme élément local. Dans les systèmes de cumul régional "partiel" de l'UE, seules les parties qui acquièrent l'origine dans un Etat membre de l'association régionale seront comptées comme élément local. Ainsi, seules les marchandises qui sont déjà originaires d'autres pays de l'association peuvent être comptées, selon les règles d'origine de l'UE relatives au SGP, comme élément local lorsqu'elles sont utilisées dans une opération ultérieure de fabrication ou incorporées dans le produit fini fabriqué dans le dernier Etat membre.

Encadré 7

REGLES RELATIVES AU GSP⁴⁹

1. Cumul partiel dans le cadre des règles relatives au GSP

Les règles d'origine de la CE exigent lorsque des marchandises importées sont mises en œuvre, que le processus de fabrication des vêtements tricotés ou crochetés (SH 62) parte du fil importé. Dans le cas du cumul régional diagonal, en revanche, le pays C bénéficiaire de préférences peut utiliser des tissus importés du pays B - membre du même groupe régional - et le produits fini sera considéré comme originaire. En effet, le tissu importé est considéré, en vertu des règles du cumul, comme produit originaire et non comme produit importé. Toutefois, cette règle ne s'applique que si le tissu fabriqué dans le pays B est déjà originaire, c'est-à-dire s'il est obtenu en totalité (fabriqué à partir de fibres de coton locales) ou a été fabriqué à partir de fibres naturelles importées sans fil⁵⁰, conformément à la réglementation de la CE. Cette chaîne de production peut être représentée comme suit⁵¹ :

| Pays A | Pays B | Pays C | Pays D |
|-----------------|--|----------------------------------|-----------------|
| Fibre naturelle | fibre naturelle > tissu =originaire | tissu > vêtement = originaire | pays donneur |

Ainsi, si le tissu est produit dans le pays D à partir de fibres naturelles importées et que le vêtement est fabriqué dans le pays C, le vêtement final sera considéré comme originaire.

⁴⁹ Voir le règlement No 12/97 de la Commission en date du 18 décembre 1996 modifiant le règlement 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement No 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, J.O. L9 [1997].

⁵⁰ Sauf si le tissu fini incorpore du fil de coton. Dans ce cas, la fabrication à partir de fil est permise. Voir note 49.

⁵¹ Pays A = pays tiers
Pays B = partenaire régional bénéficiaire de préférences
Pays C = pays exportateur bénéficiaire de préférences
Pays D = pays donneur

l'entrée en vigueur de l'accord européen avec les pays du groupe de Visegrad, la CE a conclu des accords analogues avec les Etats baltes, la Bulgarie, la Roumanie et la Slovénie. En Méditerranée, à la suite de la déclaration de Barcelone et du lancement de la nouvelle politique euro-méditerranéenne, la CE se propose d'établir d'ici à 2010 une zone euro-méditerranéenne de libre-échange. Un premier pas dans cette direction sera l'élaboration d'une série d'accords euro-méditerranéens d'association entre chaque pays méditerranéen et la CE. Les accords concernant les ZLE avec la Tunisie, le Maroc et Israël ont déjà été conclus, tandis que les négociations se poursuivent avec les autres pays méditerranéens, notamment l'Algérie, l'Égypte, le Liban, et la République arabe syrienne.

77. Bien évidemment, tous ces accords qui visent, notamment, à établir progressivement des ZLE sont assortis de protocoles détaillés sur les règles d'origine destinées à se cumuler avec les précédentes règles adoptées par la CE dans le cadre des préférences unilatérales et avec les règles contenues dans les accords de libre-échange conclus avec les autres pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Ces derniers accords ont été remplacés par l'accord portant création de l'espace économique européen (EEE), qui comprend aussi un protocole relatif aux règles d'origine. Etant donné que la plupart des systèmes de règles d'origine inclus dans ces multiples accords de libre-échange et préférences unilatérales, tout en se ressemblant, comportent des différences substantielles, la CE a récemment déclaré que l'harmonisation de ces règles était une question prioritaire dans ce domaine. Cela est particulièrement le cas si l'on considère les formalités administratives et la documentation exigés du fait des règles d'origine lorsqu'un important volume de transactions sont effectuées au sein d'une ZLE. Il suffit de rappeler qu'une des premières études de l'AELE⁵⁴ sur le coût des formalités liées au respect des règles d'origine dans le cadre des rapports CE/AELE suffisait à dissuader beaucoup de producteurs, qui préféreraient renoncer au bénéfice des règles d'origine et payer les droits NPF normaux sauf si la marge de préférence était considérable.

78. La politique d'harmonisation dans laquelle la CE s'est récemment lancée est fondée sur des mesures d'harmonisation progressives commençant par la mise en œuvre du cumul total de l'origine au sein de l'EEE, considéré comme un seul espace, et l'octroi du cumul diagonal entre tous les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Une troisième étape consistera à établir le cumul diagonal entre les pays de l'EEE et les pays méditerranéens. Au cours de la première étape, le cumul diagonal sera également permis entre les pays méditerranéens qui ont déjà conclu un accord euro-méditerranéen d'association. L'adoption progressive d'un ensemble paneuropéen de règles d'origine préférentielles ne manquera pas de contribuer à la simplification des règles d'origine, qui sont actuellement inextricables, et d'encourager la dissémination de la production parmi les partenaires concernés. En outre, des économies décisives devraient découler, pour les entreprises, de l'assouplissement des procédures administratives qui pourrait résulter des efforts d'harmonisation et de simplification. Toutefois, les effets bénéfiques supplémentaires dont pourraient s'accompagner ces efforts, notamment celui qui est attendu de l'intégration régionale de la production, dépendront aussi des relations commerciales et des règles d'origine adoptées par les pays non membres de la CE concernés.

⁵⁴ Voir J. Herin, "Rules of origin and differences between tariff levels in EFTA and in the EC", Occasional Paper No 13, Secrétariat de l'AELE, 1986.

79. Ce dernier facteur sera probablement décisif pour les investisseurs et les sociétés transnationales, qui doivent déterminer, entre autres variables, où et quand il convient au mieux d'implanter les installations fabriquant des sous-ensembles et des composant ou effectuant d'autres opérations de fabrication⁵⁵.

80. Si les pays non membres de la CE n'entreprennent pas un processus de libéralisation du commerce entre eux-mêmes, la CE pourrait devenir le centre d'un réseau d'accords bilatéraux de libre-échange. Dans une semblable situation, la CE pourrait être un pivot potentiel pour les investisseurs qui implanteraient leurs usines dans la CE afin de bénéficier d'un accès préférentiel à tous les pays non membres de la CE et à leurs marchés. Si les pays non membres de la CE ne négocient pas d'accords de libre-échange entre eux, ils risquent de se voir relégués au rang de simples "rayons" car l'opération inverse ne serait pas possible et seul le marché intérieur relativement restreint du "rayon", outre le marché de la CE, serait accessible aux usines situées dans des pays non membres de la CE. Les pays appartenant à la zone de libre-échange d'Europe centrale, que la CE considère comme un deuxième pilier pour l'établissement de la zone euro-méditerranéenne de libre-échange⁵⁶, ont entrepris de libéraliser l'initiative commerciale régionale.

81. Si les pays tiers entreprennent de libéraliser leur commerce, il faudra qu'ils adoptent, au moins dans un premier temps, des règles d'origine plus libérales que celles des membres de la CE. Pour illustrer ce propos, un exemple pratique s'impose. Soit trois pays - dont deux, A et B, sont des pays tiers, et le troisième, C, est membre de la CE; on peut imaginer le scénario suivant :

- i) En l'absence d'efforts de libéralisation du commerce entre A et B, le cumul diagonal entre ces deux pays se heurtera à l'obstacle de la protection tarifaire en vigueur dans leurs relations commerciale (outre l'argument du pivot et des rayons mentionné ci-dessus). Et cela d'autant plus que de nombreux pays de la ZLE non membres de la CE conservent des droits de douane élevés même après le cycle d'Uruguay. Ainsi, la spécialisation de la production et l'optimisation des ressources entre A et B en vue d'accroître leurs exportations vers la CE seront limitées, voire nulles, puisque ces deux pays continueront d'avoir pour principal objectif le marché de la CE, où ils demeureront concurrents comme par le passé. Enfin, une telle situation se trouve aggravée si les droits de douanes appliqués aux produits intermédiaires sont plus élevés dans A et B que dans la CE. Les taux de protection effectifs et les droits de douanes entre la CE et ces deux pays peuvent différer, donnant lieu au transfert de la protection tarifaire comme on l'a vu ci-dessus à propos de l'ALENA. Pour souligner l'impact potentiel de ce dernier facteur, il faut mentionner que le nouvel ensemble de règles qui doit être adopté dans le cadre des règles d'origine paneuropéennes interdit la clause de drawback.

⁵⁵ Pour un aperçu général du cumul et de l'origine, voir J. Nusbaumer, "Origin systems and the trade of developing countries", *Journal of World Trade*, 1979.

⁵⁶ Voir B. Hoekman, "The World Trade Organization, the EU and the Arab world: Trade policy priorities and pitfalls", Policy Research Working Paper No. 1513, Banque mondiale, 1995.

- ii) Si un accord de libre-échange est négocié entre A et B et qu'il contient des règles d'origine plus restrictives que celles qui s'appliquent entre A, B et la CE, les effets de ces dernières risquent de neutraliser les effets sur le commerce attendus du régime de libre-échange entre A et B et de l'application du cumul diagonal prévu au sein de leurs ZLE dans le cadre des règles d'origine paneuropéennes. En fait, dans ces circonstances, A et B continueront probablement à se concurrencer sur le marché de la CE, comme c'était le cas en l'absence de ZLE, et tous deux lutteront pour se conformer aux dispositions en matière de règles d'origine contenues dans leur accord avec la CE. De plus, leur commerce avec la CE et la taille du marché communautaire étant en général supérieurs à leur commerce avec leurs voisins et à la taille des marchés de ceux-ci, A et B ne seront guère tentés d'entreprendre des investissements en commun pour se conformer à leurs règles d'origine bilatérales, qui sont plus restrictives que celles qui s'appliquent à leur commerce avec la CE. En fin de compte, les efforts seront axés sur le marché de la CE.

- iii) Ainsi, les producteurs de A et de B ne sont encouragés à commercer et à redistribuer les activités de fabrication entre eux afin de profiter plus pleinement des préférences commerciales mutuelles et de leurs possibilités d'exportation vers la CE que si les règles d'origine de A et de B sont plus libérales que celles qui s'appliquent entre les deux pays et la CE. Deux mises en garde supplémentaires s'imposent au sujet de l'adoption de ce type d'approche en raison des autres variables qui entrent en ligne de compte :
 - i) Même dans ce dernier cas, plus les disparités tarifaires entre A et B sont grandes, plus la détermination du lieu de production sera influencée;

 - ii) Les avantages découlant de l'application de règles d'origine plus libérales entre A et B risquent de favoriser indirectement les exportations de produits intermédiaires de la CE vers A, où ils subiront des transformations conformément aux règles d'origine plus libérales pour être réexportés vers B. Cette éventualité, peut-être lointaine, doit aussi, dans certaines circonstances, être prise en compte.

Conclusions

82. Au niveau multilatéral, la mondialisation trouve deux puissants alliés dans le régime de la NPF et le principe du traitement national. Comme on l'a vu ci-dessus, dans un monde régi par le traitement de la NPF, les règles d'origine vont perdre le plus clair de leur importance. En revanche, en raison du lien indéniable qui existe entre la mondialisation et les instruments traditionnels de la politique commerciale, tels que les droits antidumping, les contingents, les accords de libre-échange et les préférences commerciales, les règles d'origine continueront de jouer un rôle important dans le commerce international.

83. Après de nombreuses années marquées par l'absence de disciplines multilatérales relatives aux règles d'origine, l'Accord du cycle d'Uruguay sur les règles d'origine a permis de rattraper en partie le temps perdu. Toutefois, cet Accord ne porte que sur les règles d'origine non préférentielles concernant le commerce des marchandises. De vastes domaines tels que ceux des

règles d'origine dans le cadre des régimes préférentiels autonomes ou contractuels demeurent, en ce qui concerne le système multilatéral, soumis à des réglementations "douces" en l'absence de disciplines communes. Les détournements de trafic résultant de l'adoption de règles d'origine strictes au sein des ZLE deviennent de plus en plus importants, parallèlement à l'expansion des dispositifs d'intégration régionale aux niveaux vertical "Nord-Sud" et horizontal "Sud-Sud". Dans les ZLE de la première catégorie, les règles d'origine reflètent la plupart du temps les intérêts industriels des économies les plus fortes sauf si elles sont tempérées par des accords de cumul accompagnés d'une libéralisation multilatérale ou régionale de la part des économies les plus faibles. Toutefois, les pays en développement appartenant à cette génération de ZLE s'efforcent d'évaluer les caractéristiques techniques et les subtilités des règles. Il arrive que certains pays en développement manifestent une plus grande résistance à libéraliser leur commerce au niveau régional du Sud qu'avec leurs partenaires du Nord. Quelles que puissent en être les raisons politiques générales, cette attitude favorise les effets de détournement des courants commerciaux de règles d'origine liées aux grandes économies et l'apparition de situations de type "pivot et rayons".

84. Outre ces questions traditionnelles dans lesquelles les règles d'origine favorisent ou limitent les approvisionnements en produits intermédiaires ou en sous-ensembles, d'autres pourraient prendre de l'importance. Comme le montre la stratégie industrielle des grandes entreprises, on constate une tendance à gérer la valeur intellectuelle d'une société, par le biais des fusions et acquisitions, au moyen de noms de marque qui sont directement liés aux marques d'origine. Les entreprises mondiales s'intéressent aux actifs de sociétés disposant, dans leur pays, d'un nom de marque et d'une clientèle établis, et rencontrant d'éventuelles difficultés financières du fait de l'exiguïté de leur marché ou de leur insuffisante internationalisation. En acquérant un nom de marque établi, les entreprises mondiales, grâce à leur capacité supérieure, sont en mesure de redistribuer la production et les circuits d'approvisionnement de ces anciens champions nationaux tout en conservant le nom de marque.

85. A cet égard, la marque d'origine, que l'Accord sur les règles d'origine du cycle d'Uruguay lie à l'origine douanière, pourrait jouer un rôle décisif. De surcroît, il sera plus difficile, en dépit de l'établissement de critères d'origine douanière, de déterminer quel pays et quels ressortissants retirent les bénéfices économiques substantiels de la production d'une marchandise spécifique.

86. Le lien établi dans cet Accord entre l'origine et les statistiques du commerce sera peut-être un autre facteur révélateur des chaînes de production dans l'économie mondiale d'aujourd'hui. Les statistiques du commerce international sont largement considérées aujourd'hui comme peu fiables en ce qui concerne l'origine. Si le lien établi peut être renforcé, on assistera peut-être à une restructuration des statistiques du commerce telles qu'elles se présentent aujourd'hui, avec toutes les conséquences qui en découleront pour la gestion du système commercial international.

87. Le champ d'application des règles d'origine a aussi été étendu aux marchés publics. Dans ce domaine, les règles d'origine peuvent jouer leur rôle traditionnel en ce qui concerne le pourcentage minimal d'éléments locaux exigé.

88. Bien qu'il ne se présente pas comme des "règles d'origine", l'Accord général sur le commerce des services contient des éléments qui permettraient d'identifier l'origine des services ou, plus précisément, l'origine des prestataires de services. Ces éléments n'ont pas encore été soumis à l'épreuve des négociations ou des différends commerciaux.