



19.076

**Message
relatif à la modification de la loi sur le tarif des douanes
(suppression des droits de douane
sur les produits industriels)**

du 27 novembre 2019

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur le tarif des douanes, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 novembre 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La modification de la loi sur le tarif des douanes prévoit la suppression des droits de douane sur les produits industriels et la simplification de la structure du tarif des douanes au 1^{er} janvier 2022. Cette mesure, qui facilitera l'importation des produits industriels, permettra aux entreprises d'avoir accès à des biens intermédiaires moins chers et de réduire leurs charges administratives. Elle devrait également abaisser le prix des biens de consommation importés.

Contexte

Les prix des biens et services sont en moyenne nettement plus hauts en Suisse qu'à l'étranger. Différents facteurs contribuent à l'îlot suisse de cherté: d'une part, les salaires et les coûts indigènes élevés font monter les prix, et, d'autre part, une série d'obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce permet aux entreprises de cloisonner le marché suisse et d'y pratiquer des prix supérieurs. Afin de réduire ces obstacles, le Conseil fédéral a approuvé, le 20 décembre 2017, le train de mesures «Facilitation des importations», dont fait partie la suppression des droits de douane sur les produits industriels.

Les droits de douane sur les produits industriels, qui se montent aujourd'hui en moyenne à 1,8 % de la valeur de la marchandise, sont déjà généralement bas. Pour certains produits, comme les produits textiles et les vêtements, les droits de douane sont cependant nettement plus élevés. Alors que les droits de douane industriels permettaient auparavant de protéger l'industrie suisse de la concurrence étrangère, ils renchérissent aujourd'hui l'achat de biens intermédiaires en provenance de l'étranger et pèsent sur les consommateurs.

Les tensions qui marquent actuellement le contexte commercial international mettent en péril l'ordre économique mondial libéral. En tant qu'économie ouverte caractérisée par un marché intérieur relativement petit et par une forte intégration dans les chaînes de valeur mondiales, la Suisse est particulièrement tributaire du bon fonctionnement du commerce mondial. L'optimisation des conditions-cadre économiques contribue à contrer les répercussions négatives des tendances protectionnistes. La suppression unilatérale des droits de douane sur les produits industriels en fait partie: elle fait baisser les prix des intrants et renforce la compétitivité des entreprises suisses face à la concurrence internationale.

Contenu du projet

Le projet prévoit la suppression au 1^{er} janvier 2022 des droits de douane sur l'ensemble des produits industriels dans le tarif général figurant à l'annexe 1 de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes. Dans le présent projet, le terme «produits industriels» comprend l'ensemble des biens à l'exception des produits agricoles (y c. les fourrages) et des produits de la pêche. Outre la suppression des droits de douane, le projet comprend la simplification de la structure du tarif des douanes pour ce qui est des produits industriels.

Grâce à la suppression des droits de douane industriels, les importateurs de Suisse économiseront sur les droits de douane et les taxes. En 2018, ils ont payé 541 millions de francs au titre des droits d'entrée sur les produits industriels et 21,5 millions de francs au titre de la TVA et de l'impôt sur les véhicules automobiles perçus sur les droits de douane. À cela s'ajoute l'allègement des charges administratives pour les entreprises (100 millions de francs en 2016), qui représente environ 20 % de l'ensemble des frais administratifs liés au dédouanement. Enfin, la simplification de la structure du tarif des douanes facilitera le dédouanement, réduisant encore les charges administratives des entreprises. Ces allègements renforceront la compétitivité de l'économie suisse et auront des conséquences économiques positives.

Grâce à la suppression des droits de douane sur les produits industriels, les entreprises importatrices pourront se procurer des biens intermédiaires à meilleur compte et ainsi faire baisser leurs coûts de production. Cette mesure renforcera donc l'économie d'exportation suisse. Les relations commerciales deviendront dans l'ensemble plus efficaces et la concurrence sera renforcée. Dans les branches où la concurrence fonctionne, la diminution des prix sera répercutée sur les consommateurs.

L'abandon complet des droits de douane sur les produits industriels permet également de mettre fin à des irrégularités historiques présentes dans le tarif des douanes, en particulier la divergence des taux applicables aux vêtements pour femmes et aux vêtements pour hommes, qui fait souvent l'objet de critiques.

À ces avantages s'oppose une réduction des recettes de la Confédération du fait de la diminution des droits de douane et des taxes perçus. Cela étant, la Confédération et les cantons peuvent tabler sur une augmentation des recettes fiscales due à l'expansion de l'activité économique, augmentation qui devrait compenser une partie des pertes de recettes.

En supprimant unilatéralement les droits de douane sur les produits industriels, la Suisse perd une monnaie d'échange dans les négociations de nouveaux accords de libre-échange. Toutefois, les droits de douane industriels pèsent beaucoup moins qu'auparavant dans les négociations, et bon nombre de partenaires de libre-échange potentiels bénéficient déjà de la franchise douanière pour la plupart de leurs produits industriels dans le cadre des préférences tarifaires accordées aux pays en développement. Comme les retombées économiques positives de la mesure proposée sont nettement supérieures aux effets négatifs, la faible perte de pouvoir de négociation peut être considérée comme supportable.

Compte tenu des avantages pour les entreprises et les consommateurs, la suppression des droits de douane sur les produits industriels a donc été soutenue par la majorité des participants à la consultation.

Table des matières

Condensé	8034
1 Contexte	8038
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	8038
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	8039
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	8039
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	8040
2.1 Interventions parlementaires et requêtes émanant d’organisations économiques	8040
2.2 Mandats d’examen	8040
2.3 Procédure de consultation	8041
3 Comparaison avec le droit étranger	8042
4 Présentation du projet	8042
4.1 Réglementation proposée	8042
4.1.1 Suppression des droits de douane sur les produits industriels	8042
4.1.2 Simplification de la structure du tarif des douanes	8045
5 Commentaire de la modification de l’annexe 1 de la loi sur le tarif des douanes	8046
6 Conséquences	8049
6.1 Conséquences pour la Confédération	8049
6.1.1 Conséquences financières	8049
6.1.2 Conséquences sur l’état du personnel	8051
6.1.3 Conséquences sur la négociation d’accords de libre-échange	8051
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	8054
6.3 Conséquences économiques	8054
6.3.1 Économies résultant de la suppression de droits de douane	8054
6.3.2 Allègement administratif	8057
6.3.3 Conséquences macroéconomiques	8061
6.4 Conséquences sociales	8063
7 Aspects juridiques	8064
7.1 Constitutionnalité	8064
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	8064
7.3 Validité pour la Principauté de Liechtenstein	8065
7.4 Frein aux dépenses	8065

Glossaire	8066
Bibliographie	8067
Loi sur le tarif des douanes (LTaD) (<i>Projet</i>)	8069

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

En 2017, les prix moyens des biens et services consommés en Suisse étaient dans l'ensemble supérieurs de 54 % à ceux de l'UE-15¹. Les biens de consommation et les biens d'investissement sont respectivement 29 % et 30 % plus chers que dans l'UE-15. En réponse au postulat 14.3014 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national («Simplifier les formalités douanières et favoriser les importations parallèles grâce à la reconnaissance d'autres documents permettant d'attester de l'origine d'un produit»), le Conseil fédéral a étudié les causes de l'écart de prix entre la Suisse et ses voisins. Il a identifié différents facteurs, dont l'incidence varie cependant d'un produit à l'autre. D'une part, le niveau des prix est fortement influencé par les salaires et les coûts indigènes; d'autre part, de nombreux obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce permettent aux entreprises de cloisonner le marché suisse et d'y pratiquer des prix plus élevés. La cherté des biens et services résultant du cloisonnement du marché suisse réduit le pouvoir d'achat des consommateurs et pèse sur la compétitivité des entreprises.

Parmi les obstacles au commerce mentionnés figurent les droits de douane, qui, d'une part, augmentent automatiquement le prix des biens importés et, d'autre part, engendrent des frais administratifs pour les entreprises, par exemple lorsqu'elles ont recours à un accord de libre-échange (ALE) pour importer en franchise de douane. En permettant le cloisonnement du marché et les discriminations par les prix, les droits de douane génèrent d'autres coûts qui affaiblissent la concurrence.

Par conséquent, le Conseil fédéral a arrêté, le 20 décembre 2017, un train de mesures visant à faciliter les importations, qui comprend la suppression des droits de douane sur les produits industriels². Après un examen approfondi de cette mesure, il a donné le mandat de préparer un projet de loi visant à la concrétiser. Le présent message prévoit la suppression unilatérale des droits d'entrée sur l'intégralité des produits industriels. Il propose en outre une simplification de la structure du tarif des douanes pour ce qui est des produits industriels, afin de réduire encore davantage les charges administratives des entreprises et de la Confédération. Ces mesures doivent permettre aux entreprises comme aux consommateurs de réaliser des économies sur les coûts. Parallèlement, la facilitation des importations renforcera la compétitivité internationale de l'économie suisse.

La recrudescence actuelle de mesures commerciales protectionnistes met en péril l'ordre économique libéral qui s'est progressivement étendu à l'ensemble du globe depuis la Seconde Guerre mondiale et le commerce mondial qui en est le fruit. Du fait de l'étroitesse de son marché intérieur et de sa très forte internationalisation,

¹ Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède.

² www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Communiqués du Conseil fédéral 20.12.2017 > Le Conseil fédéral adopte des mesures pour lutter contre l'îlot de cherté.

l'économie suisse est davantage tributaire des échanges internationaux que les économies plus importantes. C'est pourquoi la Suisse est pénalisée par les mesures protectionnistes, même si celles-ci ne la visent pas directement. Pour contrer les répercussions négatives des tendances protectionnistes, la Suisse peut non seulement s'appuyer sur le poids du système commercial multilatéral fondé sur des règles, les accords bilatéraux passés avec l'UE et les ALE conclus avec d'autres partenaires, mais encore créer des conditions-cadre économiques optimales pour ses entreprises. La suppression unilatérale des droits de douane industriels va dans ce sens. Elle permettra d'abaisser les prix des intrants et de renforcer la compétitivité des entreprises suisses sur les marchés mondiaux.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Le niveau élevé des prix en Suisse ne peut pas être abaissé significativement au moyen d'une seule et unique mesure. Seul un train de mesures permettra de lutter efficacement contre le cloisonnement artificiel du marché suisse. La suppression des droits de douane sur les produits industriels s'inscrit donc dans le train de mesures «Facilitation des importations», que le Conseil fédéral a adopté le 20 décembre 2017. Ce dernier comprend six mesures ciblant la réduction des droits de douane, le renforcement du principe «Cassis de Dijon», la simplification de la déclaration des produits et la modernisation du contrôle des concentrations.

Plusieurs options ont été étudiées pour mettre en œuvre la mesure «suppression unilatérale des droits d'entrée sur les produits industriels». Le Conseil fédéral considère qu'il n'est pas indiqué d'abolir les droits de douane sur un petit nombre de produits ou de catégories de produits, car cela favoriserait des branches par rapport à d'autres. Il a également rejeté un abaissement graduel des droits de douane sur une longue période au motif que seule une suppression totale des droits de douane permet d'alléger les charges administratives.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019³ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁴.

La suppression des droits de douane sur les produits industriels fait partie du train de mesures «Facilitation des importations» adopté par le Conseil fédéral le 20 décembre 2017, qui entend ainsi faire baisser les prix en Suisse.

³ FF 2016 981

⁴ FF 2016 4999

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Interventions parlementaires et requêtes émanant d'organisations économiques

La suppression des droits de douane industriels, générale ou limitée à des produits spécifiques, a fait l'objet de diverses interventions parlementaires et requêtes d'organisations économiques. La motion 17.3564 Sauter («Renforcer notre place économique en supprimant les droits de douane perçus sur les produits industriels») demande l'abolition des droits de douane sur l'ensemble des produits industriels. La motion 16.3894 Reimann («Importation de voitures de tourisme. Éviter la bureaucratie et la paperasse disproportionnée») vise l'abandon des droits de douane sur les voitures de tourisme. L'industrie du textile réclame depuis plusieurs années l'abandon des droits de douane sur les matières textiles. À la demande de la Fédération textile Suisse (Swiss Textiles), le Conseil fédéral a décidé le 1^{er} mai 2019, conformément à l'art. 4 la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD)⁵, de suspendre jusqu'au 31 décembre 2023 les droits de douane sur les matières et matières intermédiaires textiles⁶. Déjà en 2015, il avait suspendu temporairement les droits de douane sur certaines matières et matières intermédiaires de l'industrie du textile⁷. Le présent message permet également de mettre fin à la divergence des droits de douane applicables aux vêtements pour femmes et aux vêtements pour hommes, une problématique soulevée à intervalles réguliers, entre autres dans les interventions parlementaires⁸. Pour des raisons historiques, les droits de douane s'appliquant aux vêtements pour femmes s'élèvent en moyenne à environ 5 %, alors que ceux des vêtements pour hommes se montent en moyenne à quelque 3 % de la valeur de la marchandise.

2.2 Mandats d'examen

Le Conseil fédéral a confié en amont une série de mandats d'examen à l'externe concernant les principaux aspects du train de mesures «Facilitation des importations»⁹. Les études consacrées à la suppression des droits de douane industriels visaient à modéliser les effets macroéconomiques des mesures¹⁰, à estimer la baisse des charges administratives qui en résulterait pour les entreprises¹¹, à évaluer la perte du pouvoir de négociation due à cette mesure unilatérale¹² et à d'analyser si les

⁵ RS 632.10

⁶ RO 2019 1611; RS 632.102.1

⁷ RO 2015 4935

⁸ Question 15.1000 Feri («Droits de douane perçus sur les articles pour femmes»), question 00.1038 Fehr Jacqueline («Vêtements de femmes. Droits de douane plus élevés»), motion 99.3285 von Felten («Harmonisation des taxes douanières pour vêtements»).

⁹ Toutes les études peuvent être consultées à l'adresse suivante: www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Économie extérieure > Libre-échange.

¹⁰ Müller *et al.* (2017).

¹¹ Meier / Frey (2017).

¹² Berdenet *al.* (2017).

pays qui ont renoncé aux droits de douane industriels (comme le Canada, la Norvège et la Nouvelle-Zélande) ont plus de difficultés à conclure des ALE¹³.

2.3 Procédure de consultation

La procédure de consultation a eu lieu du 7 décembre 2018 au 21 mars 2019. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national ainsi que les associations de branches et de consommateurs pertinentes ont été consultés.

Aperçu des résultats de la procédure de consultation

Le projet mis en consultation a donné lieu à 67 avis. La suppression des droits de douane sur les produits industriels est saluée par 55 participants, alors que 12 participants rejettent le projet. S'agissant de la simplification de la structure du tarif des douanes, 40 participants y sont favorables, et 2 participants ont émis des critiques. Les autres participants ne sont pas exprimés sur cette seconde mesure. Les résultats détaillés de la consultation sont disponibles sur Internet¹⁴.

Appréciation des résultats de la procédure de consultation

Les associations économiques, les chambres de commerce et les cantons se prononcent en faveur de la suppression des droits de douane sur les produits industriels. Le Parti démocrate-chrétien, le Parti libéral-radical et le Parti vert libéral soutiennent également le projet. Les partisans du projet mettent en avant les économies réalisées sur les droits de douane et la baisse des charges administratives pour les entreprises, qu'ils considèrent comme les principaux avantages des mesures proposées. Ils jugent essentiel, en raison de la forte intégration de la Suisse dans les chaînes de valeur mondiales, que l'accès aux matières étrangères soit le plus aisé possible. Ils estiment également que le projet sera particulièrement bénéfique pour les petites et moyennes entreprises (PME). Ils saluent aussi la baisse attendue des prix des produits aujourd'hui soumis à des droits de douane élevés. Ils soulignent que la mesure est largement soutenue et qu'elle profitera à toutes les branches et aux consommateurs. De nombreux participants favorables à l'abandon des droits de douane industriels estiment toutefois que des mesures supplémentaires seraient nécessaires dans d'autres domaines, par exemple dans celui des obstacles au commerce non tarifaires ou du droit des cartels, pour lutter efficacement contre l'îlot suisse de cherté.

Les associations agricoles, l'Union démocratique du centre, le Parti socialiste suisse et les syndicats, notamment, se prononcent contre le projet. Les opposants au projet mettent en avant que, en supprimant unilatéralement les droits de douane sur les produits industriels, la Suisse perdra une monnaie d'échange dans la négociation des ALE. Par ailleurs, les milieux proches de l'agriculture craignent que cette mesure augmente la pression sur les droits de douane agricoles dans les futures négociations.

¹³ Mahlstein *et al* (2017).

¹⁴ www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2018 > DEFR.

Les opposants au projet avancent en outre souvent l'argument du manque à gagner d'environ 0,5 milliard de francs pour la Confédération. Les incertitudes quant à la répercussion sur les consommateurs des économies réalisées par les entreprises leur font craindre que l'abandon des droits de douane sur les produits industriels profite seulement aux entreprises et n'ait pas d'effets positifs sur les consommateurs.

Le deuxième élément du projet, à savoir la simplification de la structure du tarif des douanes, est largement soutenu et considéré comme une mesure pertinente permettant de réduire les charges administratives des entreprises, indépendamment de la suppression des droits de douane industriels.

Sur la base des avis, globalement positifs, reçus dans le cadre de la consultation, il n'y a pas lieu d'adapter le projet.

3 Comparaison avec le droit étranger

La suppression autonome des droits de douane sur les produits industriels n'est pas une nouveauté sur le plan international. Hong Kong et Singapour, deux économies ouvertes de taille moyenne, ne perçoivent plus de droits d'entrée sur ces produits depuis un certain temps. De même, le Canada, l'Islande, la Norvège et la Nouvelle-Zélande ont déjà renoncé unilatéralement à percevoir tout ou partie de leurs droits de douane sur les produits industriels. Tous ces pays sont encore en mesure de conclure de nouveaux ALE après l'abolition unilatérale des droits de douane industriels. Aucun d'eux n'est encore revenu en arrière, ce qui montre que les effets positifs de la mesure prédominent et que les recettes douanières jouent un rôle négligeable pour les économies développées.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Le projet comporte deux volets: la suppression de l'ensemble des droits de douane sur les produits industriels, qui est l'élément principal, et la simplification de la structure du tarif des douanes pour ce qui est des produits industriels.

4.1.1 Suppression des droits de douane sur les produits industriels

Le projet prévoit de renoncer à l'intégralité des droits d'entrée sur les produits industriels. Concrètement, la Suisse abaissera à 0 franc, à une date donnée, les droits de douane appliqués à tous les produits industriels, au moyen d'une modification des droits de douane déterminants dans le tarif général figurant à l'annexe 1 de la LTaD. Les accords internationaux en vigueur (accords de l'OMC, ALE) demeurent inchangés. Même si la réintroduction des droits de douane par le Parlement serait en théorie possible à tout moment dans la limite des taux maximaux prévus par les accords

de l'OMC, le Conseil fédéral propose, par le présent message, de renoncer définitivement aux droits de douane industriels. La suppression des droits de douane sur les produits industriels ne modifiera pas la base de calcul des droits de douane, à savoir le poids des marchandises (ou dans certains cas d'autres critères spécifiques comme le nombre de pièces, la longueur ou le volume). Les droits de douane perçus sur les produits agricoles demeurent eux aussi inchangés. Le principe fixé à l'art. 7 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)¹⁵, selon lequel les marchandises introduites dans le territoire douanier ou sorties de celui-ci sont soumises aux droits de douane et doivent être taxées conformément aux dispositions de la LD et de la LTaD, continue lui aussi de s'appliquer. En revanche, l'abandon des droits de douane sur les produits industriels entraîne un allègement des charges administratives pour les entreprises, étant donné que, dans de nombreux cas, l'importation en franchise douanière ne nécessitera plus de preuve de l'origine préférentielle (cf. ch. 6.3.2).

En Suisse, les produits industriels comprennent l'ensemble des biens, à l'exception des produits agricoles (y c. les matières fourragères) et des produits de la pêche. Ils englobent notamment les intrants des processus de production des entreprises (biens d'investissement, matières premières, produits semi-finis) ainsi que les biens de consommation, comme les bicyclettes, les véhicules automobiles, les appareils ménagers, les vêtements ou les chaussures. La suppression des droits de douane sur les produits industriels touche par conséquent l'ensemble des marchandises des chap. 25 à 97 du tarif des douanes, à l'exception de quelques marchandises considérées comme des produits agricoles. C'est le cas, au chap. 35, des caséines (nos 3501.1010, 3501.1090, 3501.9011, 3501.9019, 3501.9091 et 3501.9099 du tarif des douanes), des albumines (nos 3502.1110, 3502.1190, 3502.1910 et 3502.1990), de la dextrine (nos 3505.1010, 3505.1090 et 3505.2010) et des colles (n° 3506.9910). Au chap. 38, les matières amylacées (n° 3809.1010), les acides gras monocarboxyliques industriels, les huiles acides de raffinage et les alcools gras industriels (nos 3823.1110, 3823.1210 et 3823.1910), les liants ainsi que les produits chimiques et certaines préparations des industries chimiques (nos 3824.1010, 3824.9991 et 3825.9010) sont considérés en Suisse comme des produits agricoles.

D'un point de vue historique, les droits de douane industriels ont d'abord été un instrument de la politique budgétaire, avant d'avoir pour fonction première de protéger l'industrie nationale de la concurrence étrangère (cf. encadré ci-dessous «Industrie du textile: quand la protection douanière devient un handicap»). Aujourd'hui, l'aspect protectionniste ne joue plus de rôle dans le domaine industriel. Pour de nombreux produits (p. ex. produits pharmaceutiques et biens informatiques), les droits de douane sont déjà supprimés sur la base de conventions sectorielles conclues dans le cadre de l'OMC. Les branches dans lesquelles les produits sont encore soumis à des droits d'entrée sont aujourd'hui opposées aux droits de douane, car ceux-ci renchérissent inutilement l'importation d'intrants. Qui plus est, la plupart des industries hautement spécialisées et compétitives au niveau international n'ont plus besoin de protection tarifaire sur le marché intérieur.

15 RS 631.0

Industrie du textile – quand la protection douanière devient un handicap

Les droits de douane relativement élevés qui s'appliquent aujourd'hui aux textiles et à l'habillement remontent à l'époque où la Suisse protégeait son industrie du textile et de l'habillement contre les produits importés. Les entreprises suisses produisaient alors principalement des tissus simples en coton, en lin, en laine et en soie, qui étaient en concurrence directe avec la production d'autres États européens. L'introduction des taux de change flottants au début des années 70 et l'appréciation du franc qui s'est ensuivie ont conduit à la délocalisation de la production de masse vers des pays pratiquant des salaires plus bas. Après 1990, le changement structurel s'est encore accentué à cause des coûts de production nettement plus faibles dans les pays émergents d'Asie. Les deux phases du changement structurel ont obligé les entreprises sises en Suisse à devenir plus innovantes et à se concentrer sur des marchés de niche. Aujourd'hui, l'industrie suisse du textile et de l'habillement fabrique des produits spécifiques dans des domaines hautement techniques et dans le domaine de la mode. Ces produits, compétitifs au niveau international, sont la plupart du temps exportés et n'ont plus besoin de protection tarifaire sur le marché national. Entre-temps, les droits d'entrée sont même devenus un obstacle pour les entreprises du secteur, dans la mesure où ils renchérissement inutilement, de manière directe ou indirecte (du fait des charges administratives découlant du recours aux ALE), leurs coûts d'achat et donc leurs coûts de production.

Outre les économies escomptées sur les droits de douane (541 millions de francs selon les chiffres de 2018), la suppression des droits de douane sur les produits industriels entraînera une réduction des charges administratives des entreprises. En effet, le recours aux ALE, les procédures spécifiques comme le trafic de perfectionnement et les régimes douaniers préférentiels engendrent des charges administratives (p. ex. établissement des preuves d'origine) appelées à disparaître. La simplification de la structure du tarif des douanes permet également de faciliter le classement tarifaire. Selon une estimation se basant sur des enquêtes menées auprès des entreprises, cette simplification réduira de 20 % les charges liées au dédouanement.

Ces dernières années, les recettes douanières générées par les produits industriels ont atteint 487,1 millions de francs en 2016, 507,9 millions en 2017 et 541 millions en 2018. La diminution des recettes consécutive à l'abolition des droits de douane industriels sera du même ordre de grandeur. Les recettes douanières totales de la Confédération (1189 millions de francs en 2016, 1217 millions en 2017 et 1203 millions en 2018) reculeront de 40 à 45 %, puisque les droits de douane ne seront plus perçus que sur les produits agricoles. Les recettes douanières appelées à disparaître représentent quelque 0,7 % des recettes totales de la Confédération.

Par ailleurs, les recettes perçues par la Confédération au titre de la TVA et de l'impôt sur les véhicules automobiles diminueront d'environ 21,5 millions (selon les chiffres de 2018).

L'allègement administratif des entreprises entraînera cependant une hausse de l'activité économique, qui engendrera à son tour une augmentation des recettes

fiscales. Dans le cadre du budget agrégé de l'État, l'estimation montre qu'environ 30 % des pertes de recettes douanières seront compensées à moyen terme¹⁶.

4.1.2 Simplification de la structure du tarif des douanes

Le tarif des douanes suisses compte, aux chap. 25 à 97 (produits industriels), pas moins de 6172 positions (ou lignes) tarifaires à huit chiffres. Les six premiers chiffres, qui sont tirés du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH) établi par l'Organisation mondiale des douanes (OMD), sont uniformes au niveau international. La Suisse fixe librement les deux derniers chiffres, ce qui permet de tenir compte des besoins nationaux.

La structure du tarif des douanes, qui s'est complexifiée au fil du temps, compte aujourd'hui un grand nombre de sous-catégories nationales à huit chiffres. Les sous-positions à huit chiffres permettent de prélever des droits de douane adaptés en fonction des propriétés spécifiques du produit. Elles permettent, d'une part, de différencier les droits de douane selon le poids unitaire du produit et, d'autre part, d'opérer une distinction selon l'utilisation, les dimensions, l'ouvraison ou le perfectionnement. Une fois les droits de douane industriels supprimés, la plupart de ces positions tarifaires à huit chiffres perdront leur raison d'être. Par conséquent, le présent projet prévoit la suppression de la plupart des positions tarifaires à huit chiffres.

Exemple: simplification des positions tarifaires pour les machines à scier

Actuellement, les machines à scier le bois sont classées sous trois positions tarifaires différentes, qui permettent de prélever des droits de douane différents. Le n° 8465.9140 du tarif s'applique aux machines à scier d'un poids unitaire excédant 10 000 kg, le n° 8465.9150, aux machines dont le poids unitaire est compris entre 1000 et 10 000 kg et le n° 8465.9160, aux machines d'un poids unitaire inférieur à 1000 kg. Avec l'abolition des droits de douane industriels, cette répartition selon le poids unitaire des machines n'aura plus de raison d'être. La simplification proposée de la structure du tarif des douanes prévoit la création d'un numéro tarifaire unique pour les machines à scier (8465.9100) en lieu et place des positions qui établissent une différence selon le poids. Il sera ainsi plus facile pour les entreprises de déterminer le numéro tarifaire qui convient.

En pratique, déterminer correctement la position tarifaire d'un produit représente une charge pour les importateurs du fait de la complexité du classement tarifaire des marchandises. Cette opération peut se révéler particulièrement compliquée pour les PME, qui ne disposent généralement pas de connaissances approfondies en matière douanière et peuvent alors se voir obligées de faire appel à des prestataires externes pour les formalités douanières. La suppression des droits de douane industriels et la modification qui s'ensuit du tarif général figurant à l'annexe 1 LTaD offrent la possibilité de simplifier simultanément la structure du tarif des douanes.

¹⁶ Müller *et al.* (2017).

La simplification prévue de la structure du tarif des douanes permettra de faire passer de 6172 à 4592 le nombre des lignes tarifaires concernant les produits industriels. Elle touche uniquement les produits industriels. Autrement dit, la structure du tarif des douanes restera inchangée dans le domaine agricole.

La simplification de la structure du tarif des douanes passe par une modification du tarif général figurant à l'annexe 1 LTaD. Au niveau international, l'OMD révisé le SH tous les cinq ans; la prochaine version du SH entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Chacune des révisions du SH exige une mise à jour du tarif des douanes suisses et, partant, un effort d'adaptation important de la part de l'Administration fédérale des douanes (AFD) et des agents économiques. Faire coïncider la simplification de la structure du tarif des douanes avec la prochaine révision du SH permet à l'AFD et aux agents économiques de profiter de synergies, ce qui réduit les charges liées à l'adaptation.

Dans le cadre du programme de transformation DaziT, l'AFD révisé les procédures douanières et les numérise. Ces travaux vont également demander un effort d'adaptation aux entreprises. Le sous-projet «Données de base» du programme DaziT s'achèvera le 1^{er} janvier 2022, tout comme la simplification de la structure du tarif des douanes, ce qui génèrera également des synergies, aussi bien pour l'AFD que pour les agents économiques.

Comme les positions tarifaires actuelles servent pour la plupart à appliquer des droits de douane différenciés, simplifier la structure du tarif des douanes sans abolir simultanément les droits d'entrée sur les produits industriels engendrerait une charge très importante, car les droits de douane s'appliquant aux positions tarifaires regroupées devraient être redéfinis (et éventuellement négociés au sein de l'OMC). Il est par conséquent difficile de mettre en œuvre la simplification de la structure du tarif des douanes sans supprimer les droits de douane industriels.

5 Commentaire de la modification de l'annexe 1 de la loi sur le tarif des douanes

L'annexe 1 (tarif des douanes suisses) du tarif général (annexes 1 et 2 LTaD) est modifiée. L'annexe 1 LTaD comprend la partie 1a (tarif d'importation), la partie 1b (annexes à l'accord sur le commerce des produits pharmaceutiques bénéficiant d'une exonération des droits) et la partie 2 (tarif d'exportation).

Annexe 1, partie 1

Conformément à l'art. 1, al. 1, LTaD, toutes les marchandises introduites dans le territoire douanier ou sorties de celui-ci doivent être taxées conformément au tarif général figurant dans les annexes 1 et 2, donc dédouanées. En principe, l'annexe 1 LTaD sert à la taxation. La suppression des droits de douane sur les produits industriels nécessite une adaptation de l'annexe 1, partie 1a, LTaD (qui deviendra l'annexe 1, partie 1), qui consiste à fixer à 0 franc les droits de douane sur les produits industriels dans le tarif général.

La LTaD tient compte des exceptions prévues par des traités (ALE), par des dispositions spéciales de lois ou par des ordonnances édictées en vertu de la LTaD. Ces exceptions sont répertoriées par l'AFD dans le Tares¹⁷, un outil convivial rassemblant toutes les informations utiles au dédouanement, et constituent le tarif d'usage. L'abaissement des droits de douane dans le tarif général prévu par le présent projet entraînera une réduction des droits d'entrée effectifs seulement dans les cas où les droits de douane ne sont pas déjà nuls. Il n'y aura donc pas de baisse pour les matières premières et matières intermédiaires textiles par exemple, car le Conseil fédéral a déjà suspendu temporairement les droits de douane applicables à ces marchandises (cf. ch. 2.1)¹⁸. Dans ce cas, la suppression des droits de douane sur les produits industriels aura pour conséquence le maintien des droits de douane à 0 franc une fois que la mesure temporaire aura pris fin. La réduction des droits de douane dans le tarif général n'aura pas non plus d'incidence en ce qui concerne les carburants. En effet, les droits de douane sur les carburants ont déjà été fixés à 0 franc lors de l'entrée en vigueur de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales¹⁹.

La simplification de la structure du tarif des douanes sera elle aussi mise en œuvre dans le cadre de la modification du tarif général figurant à l'annexe 1, partie 1a (qui deviendra l'annexe 1, partie 1). Concrètement, il est prévu de remplacer les positions tarifaires à huit chiffres par les numéros à six chiffres harmonisés au niveau international, suivis de deux zéros. Les lignes tarifaires touchées par la simplification seront supprimées du tarif général. Les positions tarifaires à huit chiffres qui sont encore nécessaires en raison de lois ou d'ordonnances seront conservées. C'est le cas, par exemple, des numéros tarifaires servant à la perception de l'impôt sur les huiles minérales ou sur les véhicules automobiles et de ceux nécessaires au contrôle des exportations de matériel de guerre et à la mise en œuvre des sanctions. À l'avenir, des accords internationaux ou de nouvelles lois fédérales pourraient nécessiter de nouvelles distinctions. Une fois supprimées, les positions tarifaires suisses ne seront pas maintenues parmi les sous-catégories statistiques (clés statistiques).

Pour assurer la traçabilité des modifications, les positions tarifaires concernées par la simplification du tarif des douanes (numéros tarifaires qui seront supprimés, créés ou regroupés au 1^{er} janvier 2022) sont recensées dans un tableau Excel publié sur le site Internet du Secrétariat d'État à l'économie (SECO)²⁰. Cette liste se fonde sur la structure actuelle du tarif des douanes (état au 1^{er} janvier 2019).

L'annexe 1, partie 1b, LTaD, qui reproduit les «annexes à l'accord sur le commerce des produits pharmaceutiques bénéficiant d'une exonération des droits», sera supprimée. Avec l'abandon des droits de douane sur les produits industriels, cette partie perdra sa raison d'être, car les produits concernés bénéficieront de la franchise douanière en vertu de l'annexe 1, partie 1.

¹⁷ www.tares.ch

¹⁸ RS **632.102.1**

¹⁹ RS **641.61**; cf. message du 5 avril 1995 concernant la loi sur l'imposition des huiles minérales (FF **1995** III 133).

²⁰ www.seco.admin.ch > Économie extérieure > Relations économiques > Circulation internationale des marchandises > Politique tarifaire > Suppression des droits de douane sur les produits industriels > Informations complémentaires > Simplification du tarif des douanes.

Annexe 1, partie 2

Le tarif d'exportation figurant à l'annexe 1, partie 2, LTaD sera adapté de manière à refléter la simplification de la structure du tarif des douanes. Il convient de conserver cette annexe même si les droits de douane à l'exportation sont actuellement nuls.

Le présent projet ne modifie pas matériellement l'annexe 2 LTaD. La modification prévue, de nature purement formelle, concerne uniquement la référence à la seconde annexe dans la loi.

Entrée en vigueur

La date d'entrée en vigueur de la modification proposée de la LTaD sera fixée par le Conseil fédéral, car elle doit être coordonnée avec divers travaux de mise en œuvre. L'entrée en vigueur aura lieu si possible le 1^{er} janvier 2022. La fixer plus tôt n'est ni possible ni réaliste compte tenu de la durée des processus administratifs et parlementaires. En outre, il s'agit de réduire les coûts en faisant coïncider l'entrée en vigueur de la modification de la LTaD avec d'autres révisions nécessaires. Il est prévu que la suppression des droits de douane sur les produits industriels et la simplification de la structure du tarif des douanes entrent en vigueur en même temps que la révision du SH et les nouvelles données de base de DaziT. Si la présente modification entrait en vigueur plus tard, à un autre moment que la révision du SH, l'adaptation occasionnerait une charge plus élevée pour les entreprises, étant donné qu'il ne serait pas possible d'exploiter les synergies. Un délai d'au moins un an est nécessaire pour la mise en œuvre de la modification de la LTaD (intégration à la révision du SH, modification des ordonnances, mise en œuvre dans les bases de données, information sur les modifications, travaux préparatoires dans les entreprises).

Les modifications proposées de l'annexe 1 LTaD en vue de supprimer les droits de douane industriels et de simplifier la structure du tarif des douanes n'exigent pas d'adapter d'autres lois.

Publication des annexes sous forme de renvoi

La publication des annexes 1 et 2 de la LTaD s'effectuera selon les mêmes modalités qu'aujourd'hui. Conformément aux art. 13, al. 3, et 5, al. 1, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl)²¹, les annexes 1 et 2 LTaD sont publiées dans la Feuille fédérale et au Recueil officiel sous la forme d'un renvoi, c'est-à-dire qu'elles n'y sont mentionnées que par leur titre et par l'adjonction d'une référence ou du nom de l'organisme auprès duquel elles peuvent être obtenues. Les annexes peuvent être consultées dans leur version actuelle sur le site Internet de l'AFD²².

Sur la base des mêmes articles de la LPubl, la modification proposée de l'annexe 1 LTaD dans le cadre du présent message n'est pas publiée dans la Feuille fédérale. Les modifications peuvent être consultées sur le site Internet du SECO²³.

²¹ RS 170.512

²² www.afd.admin.ch > Documentation > Bases légales > Perception des redevances > Bases juridiques du tarif des douanes.

²³ www.seco.admin.ch > Économie extérieure > Relations économiques > Circulation internationale des marchandises > Politique tarifaire > Suppression des droits de douane sur les produits industriels > Informations complémentaires > Modification proposée de l'annexe 1 LTaD.

Il est prévu que le Conseil fédéral approuve à l'été 2021 la révision du SH mentionnée plus haut, qui entrera également en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Cette révision comportera des adaptations techniques de l'annexe 1 LTaD (ajout, suppression ou modification de numéros tarifaires à six chiffres). L'AFD préparera une version consolidée du tarif général des douanes, qui tiendra compte de la révision du SH, et la mettra à disposition des agents économiques au plus tard à l'été 2021 avec d'autres documents d'aide (liste de concordance ancien-nouveau).

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

Du fait de la suppression des droits de douane sur les produits industriels, les recettes reculeront d'environ 541 millions de francs (calculs basés sur les recettes douanières de 2018). Les recettes douanières appelées à disparaître représentent quelque 0,7 % des recettes totales de la Confédération.

Pour déterminer le prix du marché d'une marchandise dans le cas de la TVA et de l'impôt sur les véhicules automobiles, les frais accessoires, parmi lesquels figurent les droits de douane payés, sont ajoutés à la valeur de la marchandise. Il en résulte que les pertes de recettes douanières s'accompagneront de pertes fiscales supplémentaires. Dans le cas de la TVA, seules les marchandises qui restent en Suisse sont concernées. S'agissant des intrants importés et transformés en Suisse avant d'être exportés, la Confédération ne subit pas de perte puisque l'exportation de marchandises est exemptée de TVA et que l'impôt sur les importations grevant éventuellement les intrants peut être déduit par l'exportateur assujéti à la TVA en tant qu'impôt préalable. Comme la suppression des droits de douane sur les produits industriels n'entraînera de baisse des recettes liées à la TVA que pour les marchandises consommées en Suisse ou destinées à y rester, il est difficile d'estimer le manque à gagner que cela représente. En se fondant sur un taux de TVA de 7,7 % et en admettant que les recettes douanières diminuent d'environ 541 millions de francs (2018) et qu'environ la moitié des biens importés quittent la Suisse après avoir été transformés²⁴, on peut s'attendre à ce que le manque à gagner atteigne environ 21 millions de francs par an en ce qui concerne la TVA. Pour ce qui est de l'impôt sur les véhicules automobiles, le manque à gagner devrait avoisiner 0,5 million de francs en raison de la base de calcul plus basse. Si l'on se base sur l'année 2018, la suppression des droits de douane sur les produits industriels devrait entraîner au total une baisse des recettes (recettes douanières, TVA et impôt sur les véhicules automobiles) d'environ 563 millions de francs. Les modélisations et les conséquences

²⁴ La part des importations quittant la Suisse sous forme transformée n'est pas saisie statistiquement. L'hypothèse d'une part de reexportation de 50% repose sur la forte intégration de l'industrie suisse hautement spécialisée dans les chaînes de valeur internationales et sur la part élevée de matières provenant de pays tiers dans les produits suisses exportés.

économiques décrites au ch. 6.3.3 ne tiennent pas compte des changements touchant la TVA et l'impôt sur les véhicules automobiles.

S'agissant du budget de la Confédération, les recettes douanières liées aux produits industriels sont plutôt modestes puisqu'elles représentent une part de quelque 0,7 %; elles ne sont cependant pas négligeables. L'abandon des droits de douane – et des recettes douanières qui en découlent – dans les ALE nouvellement conclus n'est toutefois pas contesté au plan politique. La Suisse accorde systématiquement, dans la négociation de ses ALE, la franchise douanière aux produits industriels originaires des pays partenaires du moment que ces derniers lui concèdent en contrepartie la suppression, ou du moins un abaissement substantiel, de leurs droits de douane. Les ALE permettent d'importer les produits industriels en franchise douanière. Pour pouvoir faire valoir les ALE, les importateurs doivent apporter la preuve que les produits en question sont d'origine préférentielle (cf. ch. 6.3.2). Vu les charges administratives liées aux importations sous le régime préférentiel, certaines entreprises renoncent à faire usage du traitement tarifaire préférentiel et s'acquittent des droits de douane à l'importation, un fait qui se reflète notamment dans la statistique du commerce extérieur: en 2018, les recettes douanières provenant d'importations de produits industriels en provenance de pays avec lesquels la Suisse a conclu un ALE s'élevaient à 401 millions de francs. Ce montant correspond à près de 75 % des recettes douanières imputables aux produits industriels. La moitié d'entre eux provenait de l'UE et une grande partie de l'autre moitié, de Chine. Dans le cas de ces importations, soit les règles d'origine préférentielle ne peuvent pas être respectées, soit le coût des preuves d'origine à fournir pour pouvoir bénéficier du régime de l'ALE est supérieur aux économies escomptées par les entreprises.

Les branches dans lesquelles les produits sont encore soumis à des droits d'entrée sont aujourd'hui opposées aux droits de douane, car ceux-ci renchérissement inutilement l'importation d'intrants. Selon une simulation de la suppression unilatérale des droits de douane sur les produits industriels, le surcroît d'activité économique généré par cette suppression devrait entraîner une augmentation des recettes fiscales²⁵. Dans le cadre du budget agrégé de l'État, l'estimation montre qu'environ 30 % des pertes de recettes douanières seront compensées à moyen terme. La modélisation ne fait pas de distinction entre les différents niveaux de l'État, mais une estimation approximative permet d'avancer qu'un peu plus de la moitié des recettes supplémentaires profiteraient à la Confédération et un peu moins de la moitié irait aux cantons et aux communes.

Grâce à la modification proposée, l'AFD pourra réduire les charges découlant du dédouanement à des conditions préférentielles et des procédures spéciales, étant donné que les importateurs sont de plus en plus nombreux à opter pour la procédure normale de dédouanement, ce qui diminue le coût lié à la fourniture de renseignements, aux autorisations, aux contrôles et aux procédures de contrôle *a posteriori* en rapport avec les preuves d'origine. Le potentiel d'économies ne peut être chiffré avec précision à l'heure actuelle. L'AFD va réaliser une analyse globale de ce potentiel d'économies dans le cadre du programme de transformation DaziT et en présenter les résultats. Comme l'indique le message du 15 février 2017 relatif au finance-

²⁵ Müller *et al.* (2017).

ment de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (Programme DaziT)²⁶, le montant économisé servira en principe à maintenir, voire à renforcer, la sécurité à la frontière. Le solde des ressources libérées sera supprimé à partir de 2023. La simplification de la structure du tarif des douanes occasionnera des charges supplémentaires uniques pour l'AFD, qui devra répercuter les modifications apportées à la structure du tarif dans ses systèmes internes. Si, comme proposé, la simplification de la structure du tarif des douanes est réalisée en même temps qu'une adaptation du tarif des douanes rendue nécessaire par la révision du SH, ces charges supplémentaires seront nettement moindres. La liste d'engagements de la Suisse à l'OMC (liste LIX-Suisse-Liechtenstein) ne nécessite aucune révision du fait de la simplification de la structure du tarif des douanes. Cette dernière réduira toutefois le degré de détail de la statistique du commerce extérieur, puisque les données fondées sur la structure tarifaire simplifiée fournissent un peu moins d'informations.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Les deux éléments du projet, à savoir la suppression des droits de douane sur les produits industriels et la simplification de la structure du tarif des douanes, peuvent être réalisés avec les effectifs actuels. Comme il est mentionné plus haut, les implications sur les effectifs des économies de l'AFD exposées au ch. 6.1.1 seront examinées et présentées dans le cadre du programme de transformation DaziT. On peut s'attendre à des réductions mineures du personnel.

6.1.3 Conséquences sur la négociation d'accords de libre-échange

Les droits de douane industriels font partie de la masse de négociation d'un accord de libre-échange (ALE). Leur importance n'a toutefois cessé de diminuer au fil du temps par rapport aux autres concessions envisageables. Il ressort des négociations menées récemment par la Suisse que les droits de douane industriels ne constituent plus, aujourd'hui, une monnaie d'échange décisive pour la plupart des pays. Dans le cas de nouveaux ALE, d'autres facteurs comme les droits de douane agricoles, les services, les obstacles au commerce non tarifaires, la propriété intellectuelle ou les investissements sont plus intéressants pour les futurs partenaires de négociation. Étant donné que, lors de la négociation d'ALE, la Suisse s'est jusqu'à présent toujours engagée à accorder, à titre préférentiel, la franchise douanière à tous les biens industriels, et ce sans période transitoire, la perte de pouvoir de négociation concerne exclusivement les nouveaux ALE; elle ne touche pas la modernisation des ALE existants.

Aujourd'hui déjà, la Suisse accorde la franchise douanière à tous les produits industriels originaires de pays en développement – excepté dans le domaine textile – dans le cadre du Système généralisé de préférences en faveur des pays en développement

(SGP). Bon nombre des partenaires de libre-échange actuels ou potentiels bénéficient déjà de concessions au titre du SGP, ce qui réduit d'autant le pouvoir de négociation offert par les droits de douane industriels. S'agissant des négociations de libre-échange en cours, la Suisse accorde d'ores et déjà des préférences tarifaires unilatérales sur les produits industriels dans le cadre du SGP à l'Inde, à la Malaisie et au Vietnam. Ces préférences tarifaires unilatérales avaient également été accordées aux États du Mercosur avant les négociations bilatérales.

La suppression proposée des droits de douane sur les produits industriels est une mesure tarifaire unilatérale. La Suisse n'adaptera pas les taux plafonds auxquels elle s'est engagée dans le cadre de l'OMC pour les produits correspondants. Elle pourrait réintroduire en toute légalité les droits de douane sur les produits industriels pour les États qui ne sont pas des partenaires de libre-échange à concurrence des taux plafonds qu'elle s'est engagée à respecter dans le cadre de l'OMC, ce qui préserve, dans une certaine mesure, le pouvoir de négociation conféré par les droits de douane industriels dans les négociations de nouveaux ALE. Certains partenaires de négociation, en particulier ceux qui perçoivent des droits de douane élevés sur les produits industriels, font toutefois valoir que le niveau actuel très bas des droits de douane industriels perçus par la Suisse permet à celle-ci de retirer des ALE un plus grand bénéfice que d'autres pays. Si les droits de douane sont entièrement abolis, des partenaires potentiels pourraient être confortés dans cette impression lors de la négociation de nouveaux ALE, ce qui risque d'accroître la pression sur d'autres domaines de négociation. Selon une étude du World Trade Institute, les droits de douane industriels ne comptent toutefois plus parmi les principaux enjeux de la majorité des partenaires de négociation potentiels importants (en 2018, 89 % des importations de produits industriels provenaient de pays avec lesquels la Suisse a conclu un ALE)²⁷. Toujours selon cette étude, le plus gros défi tient aux partenaires de négociation actuels ou à venir plaçant la priorité sur les produits textiles. Il est probable que la conclusion de nouveaux ALE dépendra avant tout du fait que la Suisse acceptera ou non d'abaisser sa protection douanière dans le domaine agricole. Les demandes des partenaires de négociation dans le domaine agricole dépendent principalement de leurs intérêts offensifs effectifs. Autrement dit, elles ne sont donc pas liées à la suppression des droits de douane sur les produits industriels. Globalement, le Conseil fédéral estime que la perte de pouvoir de négociation découlant de la suppression unilatérale des droits de douane industriels est mineure et que, au vu des effets positifs de la mesure sur l'économie, elle est soutenable.

Comme il est mentionné au ch. 3, l'exemple d'autres pays tels que le Canada, Hong Kong, la Norvège, la Nouvelle-Zélande ou Singapour montre que la suppression unilatérale des droits de douane sur les produits industriels n'empêche pas la conclusion de nouveaux ALE.

²⁷ Berden *et al.* (2017).

Les droits de douane industriels n'ont pas été décisifs dans les négociations de libre-échange avec l'Indonésie

L'exemple de l'ALE signé en décembre 2018 par les États de l'AELE et l'Indonésie montre que les droits de douane sur les produits industriels ne jouaient déjà plus un rôle déterminant dans les négociations. Comme l'Indonésie est un pays en développement, ses produits industriels bénéficiaient déjà de la franchise douanière, exception faite des produits textiles, pour lesquels les droits de douane ne sont pas intégralement supprimés dans le SGP, mais seulement réduits. C'est la raison pour laquelle les droits de douane sur les produits industriels n'étaient pas l'enjeu central pour l'Indonésie lors des négociations; Jakarta était plus intéressée par une réduction des droits de douane sur certains produits agricoles (notamment l'huile de palme), par son positionnement en tant que place d'investissement attrayante pour les États de l'AELE et par le renforcement de sa main-d'œuvre et de ses institutions grâce à des mesures de coopération et au renforcement des capacités. Ce qui a finalement permis de conclure les négociations, c'est que la Suisse soit disposée à octroyer à l'huile de palme (le principal produit d'exportation de l'Indonésie) un accès préférentiel à son marché dans le cadre de contingents tarifaires bilatéraux.

La suppression des droits de douane industriels entraîne, pour les partenaires de libre-échange et les pays en développement visés par le SGP (qui profitent à l'heure actuelle d'un accès au marché préférentiel pour des raisons de développement), une érosion des préférences par rapport aux pays tiers, lesquels n'ont jamais bénéficié de la franchise douanière pour leurs produits industriels. Les entreprises exportatrices des partenaires de libre-échange et des bénéficiaires du SGP profitent toutefois aussi d'un allègement administratif puisque le nombre de preuves d'origine nécessaires pour exporter en Suisse diminuera et que les démarches administratives seront d'autant plus simples (cf. ch. 6.3.2). Enfin, la suppression des droits de douane sur les produits industriels améliorera l'accès au marché des pays qui aujourd'hui ne bénéficient au titre du SGP que d'une réduction des droits de douane sur certains produits textiles (au lieu de la franchise douanière).

Vu les tensions actuelles dans le domaine commercial, la suppression des droits de douane sur les produits industriels est un signe en faveur de la libéralisation du système commercial mondial. Elle ne limite toutefois aucunement la marge de manœuvre de la Suisse dans l'application future de mesures de sauvegarde commerciales. En effet, cette possibilité demeure en vertu de l'art. 1, let. a, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures²⁸ (dans les limites des dispositions prévues par le droit de l'OMC et les ALE).

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La perception des droits de douane est du ressort de la Confédération; les cantons ne sont pas associés à l'exécution. Le projet n'a donc aucune conséquence directe sur les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations ni les régions de montagne. Il est toutefois probable que l'effet positif sur l'économie se répercutera également sur les cantons et les communes, qui devraient enregistrer une hausse de leurs recettes fiscales du fait de l'amélioration de la performance des entreprises établies sur leur territoire.

6.3 Conséquences économiques

6.3.1 Économies résultant de la suppression de droits de douane

La suppression des droits de douane sur les produits industriels se traduira par des économies sur les droits de douane pour les entreprises et les particuliers. Si l'on se fonde sur les recettes douanières de 2018, ces économies devraient s'élever à environ 541 millions de francs (cf. ch. 6.1.1). Le montant ainsi épargné ne se répartit pas linéairement sur l'ensemble de l'économie. Les produits actuellement soumis à des droits élevés bénéficieront logiquement davantage de la mesure que les produits frappés de droits d'entrée très faibles, voire nuls.

Les importateurs de vêtements et de chaussures ainsi que l'industrie textile, qui sont aujourd'hui frappés par des droits parfois élevés sur les importations d'intrants, seront particulièrement concernés par la suppression des droits de douane sur les produits industriels. Les nombreuses PME du secteur textile, en particulier, réaliseront des économies pouvant atteindre, en fonction des biens qu'elles fabriquent, des montants substantiels. Selon les recettes douanières de 2018 (cf. tableau 1), plus de la moitié des droits de douane qui seront supprimés s'appliquent aux vêtements, aux chaussures et aux textiles (294 millions de francs).

En outre, 54 millions de francs seront économisés sur les droits d'entrée perçus sur les véhicules (automobiles, motos, vélos, etc.) et 47 millions de francs, sur ceux qui frappent les importations de machines et d'appareils électroniques, y compris leurs composants. Quelque 32 millions de francs en droits de douane pourront être économisés sur les métaux et ouvrages en métal (produits en acier, p. ex.). Les économies s'élèveront à 31 millions de francs s'agissant des articles en cuir et des matières plastiques; elles avoisineront 26 millions de francs en ce qui concerne les produits chimiques.

En plus des droits de douane appelés à disparaître, les entreprises et les ménages économiseront 21,5 millions de francs sur la TVA et l'impôt sur les véhicules automobiles (cf. ch. 6.1.1).

Le tableau 1 présente les recettes douanières par groupe de produits.

Tableau 1

Recettes douanières 2018 selon la nature des marchandises

Nature des marchandises	Importations 2018 (CHF)	Droits de douane 2018 (CHF)
Toutes marchandises confondues	273 389 368 727	1 202 969 673
Produits industriels	258 566 403 426	539 748 981
– Textiles, habillement, chaussures	11 662 023 778	294 018 630
– Véhicules	19 299 255 400	53 515 715
– Machines, appareils, électronique	32 079 280 687	47 104 725
– Métaux	15 906 460 993	32 668 221
– Cuirs, caoutchouc, matières plastiques	7 240 448 523	31 097 547
– Produits divers tels que les instruments de musique, les articles d'aménagement intérieur, les jouets, les articles de sport, etc.	5 889 338 149	29 065 808
– Produits des industries chimiques et pharmaceutiques	50 158 944 004	26 465 536
– Papier, ouvrages en papier et produits des arts graphiques	3 893 575 268	10 052 100
– Instruments de précision, horlogerie et bijouterie	28 400 382 863	8 644 948
– Pierres et terres	3 023 467 731	6 728 491
– Métaux précieux et pierres gemmes	68 916 119 494	347 662
– Produits énergétiques	9 472 863 677	33 527
– Objets d'art et antiquités	2 624 242 859	6071

Le tableau 2 présente, à titre d'illustration, une série de produits avec leurs droits de douane actuels (appelés à disparaître). Les marchandises choisies comprennent des produits finis destinés à la consommation, des produits intermédiaires et des biens d'équipement pour l'industrie et l'agriculture. Cette sélection montre qu'une large palette de produits et de secteurs bénéficieront de la suppression des droits de douane industriels.

Tableau 2

Exemples de droits de douane appelés à disparaître, au poids, par produit

Produit	Classification	N° du tarif	Droit de douane actuel (en CHF/100 kg)
Shampooing	Biens de consommation	3305.1000	65,00
Chaussures en cuir	Biens de consommation	6403.9993	206,00
Bicyclettes	Biens de consommation	8712.0000	12,00 (par pièce)
Automobiles (moteur diesel)	Biens de consommation	8703.3260	15,00
Pièces de pompes	Produits intermédiaires	8413.9130	26,00
Monofilaments en matières plastiques	Produits intermédiaires	3916.9000	23,00
Aluminium sous forme brute	Produits intermédiaires	7601.1000	9,70
Tissus de coton ²⁹	Produits intermédiaires	5208.2300	105,00
Appareils de soudage	Biens d'équipement	8515.8041	14,00
Métiers à tisser	Biens d'équipement	8446.3000	9,50
Machines pour la confiserie ou pour la fabrication du cacao ou du chocolat	Biens d'équipement	8438.2020	17,00
Remorques et semi-remorques autochargeuses ou autodéchargeuses, pour usages agricoles	Biens d'équipement	8716.2000	12,00

Comme la Suisse prélève les droits de douane en fonction du poids de la marchandise, les taux indiqués ne permettent pas de déterminer le niveau effectif des droits par rapport à la valeur de la marchandise. Pour ce faire, il faut convertir en équivalents *ad valorem* les droits de douane payés par ligne tarifaire au *prorata* des importations de cette ligne tarifaire. Cela permet d'évaluer approximativement le montant des droits de douane payés par ligne tarifaire en pourcentage de la valeur des marchandises. Le tableau 3 présente, à titre d'illustration, une sélection de produits dont les équivalents *ad valorem* sont élevés.

²⁹ Pour ce numéro tarifaire, les droits de douane sont actuellement suspendus en application de l'ordonnance du 1^{er} mai 2019 sur la suspension temporaire des droits de douane sur les matières et matières intermédiaires textiles (RS **632.102.1**).

Tableau 3

Exemples de produits dont les équivalents *ad valorem* sont élevés

Produit	N° du tarif	Droits de douane en équivalents <i>ad valorem</i> , sur la base des importations 2018
Papiers, papiers et cartons kraft, blanchis, peints, en rouleaux	4810.3210	10,4 %
Robes, ensembles, brodés ou avec dentelles	6204.2390	13,6 %
Couvre-lits, en bonneterie	6304.1190	57,0 %
Ferroaluminium	7202.9920	37,2 %
Chassis de tracteurs équipés de leur moteur, sans carrosserie	8706.0010	13,5 %
Abat-jour en matières textiles	9405.9912	13,4 %

6.3.2 Allègement administratif**Suppression des droits de douane sur les produits industriels**

En plus de réaliser des économies sur les droits de douane, les entreprises profiteront d'un allègement administratif. Une enquête menée auprès des entreprises permet d'estimer que la mesure entraînera une baisse d'environ 20 % des charges liées au dédouanement des produits industriels³⁰. La taxation à l'importation d'un produit implique toute une série de procédures administratives telles que la déclaration en douane, le choix du régime douanier approprié, la procédure d'importation proprement dite, le paiement de la dette douanière et l'archivage de tous les documents requis. Les procédures douanières et les tâches administratives connexes demeurent malgré la suppression des droits de douane sur les produits industriels.

L'estimation susmentionnée montre que les charges administratives à l'importation sont nettement plus élevées lorsque des preuves d'origine sont nécessaires ou qu'il est fait recours au dédouanement préférentiel au titre d'un ALE ou du SGP³¹. Pour pouvoir profiter, à l'importation d'un produit, du droit de douane préférentiel au titre d'un ALE ou du SGP, l'entreprise doit apporter la preuve que le produit en question a effectivement été fabriqué dans le pays partenaire ou un pays bénéficiaire du SGP. Les règles visant à déterminer l'origine des marchandises sont fixées dans chaque ALE et dans l'ordonnance du 30 mars 2011 relative aux règles d'origine (OROPD)³². Elles définissent les critères auxquels une marchandise doit satisfaire pour avoir l'origine préférentielle et bénéficier ainsi des préférences tarifaires.

Les règles d'origine visent à empêcher que des biens en provenance de pays tiers soient importés par l'intermédiaire d'un partenaire de libre-échange ou d'un pays en développement éligible au SGP sans transformation substantielle ni valeur ajoutée

³⁰ Meier/Frey (2017).

³¹ Meier/Frey (2017).

³² RS 946.39

dans le pays partenaire, faute de quoi les pays tiers profiteraient eux aussi des conditions préférentielles. Le critère déterminant de l'origine est généralement le degré de transformation du produit dans le pays de provenance. Le degré de transformation requis d'un produit est déterminé sur la base de la part de valeur ajoutée exigée ou d'ouvrages ou de transformations spécifiques qui doivent avoir lieu dans le pays d'origine. L'origine préférentielle est finalement attestée par une preuve d'origine, qui doit être établie par le fournisseur et présentée lors de l'importation en Suisse pour pouvoir profiter des préférences tarifaires. La preuve d'origine doit être conservée pendant cinq ans et pouvoir être présentée en tout temps à la demande de l'AFD.

Pour tous les produits pour lesquels il est clairement établi, lors de l'importation, qu'ils resteront en Suisse ou y seront consommés, ou qu'ils seront suffisamment transformés en Suisse, les preuves d'origine n'auront plus de raison d'être après la suppression des droits de douane sur les produits industriels. Une fois cette mesure mise en œuvre, ces produits pourront être importés en franchise sans qu'il soit nécessaire de recourir à un ALE ou de se fonder sur le SGP. Ainsi, les preuves d'origine permettant l'importation en franchise de produits industriels ainsi que les charges administratives connexes, induites entre autres par l'obtention des preuves d'origine, leur vérification, les éventuelles procédures de contrôle subséquent par l'AFD, l'archivage des documents pertinents et le paiement de la dette douanière, seront dans bien des cas amenées à disparaître.

Les preuves d'origine ne seront plus requises que si les produits sont destinés à être réexportés avec cumul de l'origine (cf. définition du cumul dans le glossaire). Le cumul permet, à certaines conditions, d'utiliser des matières originaires de différents partenaires de libre-échange. Pour pouvoir bénéficier des conditions d'importation préférentielles au titre du cumul, il faut prouver l'origine préférentielle des matières. En pareil cas, les preuves d'origine demeureront nécessaires lors de l'importation de matières, même après la suppression des droits de douane sur les produits industriels. De même, elles seront toujours exigées dans le cas (fréquent) du commerce de transit, qui consiste à importer une marchandise et la réexporter sans la modifier (importation d'une matière originaire de l'UE et vente dans l'UE, p. ex.).

Outre l'importation préférentielle au titre d'un ALE ou du SGP, il existe aujourd'hui d'autres procédures spéciales qui permettent l'importation de marchandises en franchise, procédures qui sont toutefois assorties d'obligations d'agir supplémentaires. Parmi elles figurent la taxation provisoire du fait de l'absence ou de la non-validité des preuves d'origine, le trafic de perfectionnement actif ou passif, les régimes douaniers préférentiels, l'admission temporaire de marchandises et les allègements douaniers accordés selon l'emploi des marchandises. Ces procédures spéciales, qui exigent, dans certains cas, des autorisations, des contrôles de délais et des documents supplémentaires, ne sont pas électroniques; autrement dit, elles ne sont possibles que sur papier. Le recours à ces lourdes procédures administratives pour l'importation en franchise va fortement diminuer à la suite de la suppression des droits de douane sur les produits industriels. Par ailleurs, l'interdiction du *drawback* à l'exportation, prévue par de nombreux ALE, ne posera plus problème, ce qui simplifiera le respect des règles d'origine régissant l'importation en franchise dans l'UE, par exemple. (L'interdiction du *drawback* vise à empêcher l'obtention d'un

droit de douane préférentiel à l'exportation d'une marchandise si les matières utilisées ont déjà bénéficié d'une réduction tarifaire sur les droits d'entrée, p. ex. dans le cadre du trafic de perfectionnement actif.) Les entreprises concernées n'auront plus à payer de droits de douane aux partenaires de libre-échange puisqu'elles pourront mettre à profit les ALE correspondants.

Exemple: simplification des importations parallèles de voitures de tourisme

Pour une voiture de tourisme typique pesant 1500 kg, les droits de douane s'inscrivent aujourd'hui dans une fourchette allant de 180 à 225 francs. Les voitures originaires de l'UE peuvent être importées en Suisse en franchise au titre de l'ALE entre l'UE et la Suisse, à condition de pouvoir présenter une preuve d'origine qui garantisse que la voiture a été produite dans l'UE et qu'elle répond aux règles d'origine de l'ALE. Seul le constructeur (ou le concessionnaire, si le constructeur confirme l'origine par déclaration du fournisseur) peut établir la preuve d'origine, puisqu'il est le seul à pouvoir garantir que les règles d'origine de l'ALE sont respectées. En pratique, les importateurs indépendants de voitures peinent souvent à obtenir les preuves d'origine du constructeur automobile, ce qui les oblige à importer sans preuve d'origine, et donc à payer les droits de douane. Les importateurs agréés des constructeurs automobiles en Suisse ne paient en revanche pas de droits de douane, puisqu'ils disposent des preuves d'origine fournies par les constructeurs. Ce désavantage va disparaître avec la suppression des droits de douane sur les produits industriels, puisque les véhicules de tourisme pourront dorénavant aussi être importés en franchise sans preuve d'origine, une évolution qui va stimuler la concurrence entre grossistes et petits importateurs.

D'autres redevances (comme la TVA, les taxes d'incitation et les impôts, p. ex. sur les véhicules automobiles et les huiles minérales) continueront de s'appliquer, de même que les régimes d'autorisation et les autres prescriptions ne relevant pas de la législation douanière. Le projet mis en consultation n'a aucune incidence sur les aspects non tarifaires de l'importation des marchandises ni sur les objectifs qui s'y rapportent en matière de sécurité, de santé publique ou d'environnement.

À la suite des mandats d'examen mentionnés au ch. 2.1, le Conseil fédéral a demandé une étude de l'importance des obligations d'agir appelées à disparaître par le biais d'enquêtes auprès d'entreprises et d'experts douaniers³³. L'abandon partiel des preuves d'origine et des procédures spéciales devrait permettre aux entreprises importatrices de Suisse de réduire leurs charges administratives. Une étude estime la réduction des charges administratives à 100 millions de francs pour l'année 2016, ce qui représente environ 20 % de l'ensemble des charges administratives liées au dédouanement. Étant donné que d'autres aspects, comme le travail que représente le choix de la procédure appropriée, le risque d'erreur, les amendes, la formation des collaborateurs et la flexibilité réduite dans l'achat des marchandises ne sont pas pris en considération dans l'estimation, ces 100 millions de francs représentent le montant

³³ Meier/Frey (2017).

minimal de l'allégement administratif à escompter une fois abolis les droits de douane sur les produits industriels.

Exemple: économies découlant pour les PME de la suppression des droits de douane sur les produits industriels

Une PME de la branche du textile et de l'habillement produit des tissus en Suisse. Elle charge une autre entreprise de Suisse de teindre ces tissus, puis les livre à une entreprise chargée de confectionner les vêtements dans l'UE. Les vêtements confectionnés par celle-ci sont renvoyés en Suisse et livrés aux clients finaux.

Comme les tissus contiennent une proportion de matières originaires de pays tiers supérieure aux seuils de tolérance, ils ne répondent pas aux règles d'origine strictes de l'ALE conclu entre la Suisse et l'UE. Cela signifie que l'exportation des tissus vers l'UE ne peut être assortie d'une preuve d'origine. Il n'est donc pas possible de procéder au cumul dans l'UE, c'est-à-dire que la part de transformation suisse ne peut pas être prise en considération. Étant donné que les étapes «découpe et couture» réalisées dans l'UE ne sauraient à elles seules représenter une «transformation suffisante» au sens de l'ALE, les vêtements (produits finis) n'obtiennent pas non plus le caractère originaire au sens de l'ALE. Leur réimportation en Suisse ne peut donc pas se fonder sur l'ALE.

Pour que, lors de la réimportation en Suisse, l'entreprise ne paie pas de droits de douane sur des marchandises «partiellement nationales», elle doit obligatoirement, lors de l'exportation et de l'importation, appliquer la procédure douanière du perfectionnement passif, qui est soumise à autorisation. Ainsi, les droits de douane seront calculés en fonction du surpoids occasionné par la transformation à l'étranger (boutons, fermetures éclair, fil à coudre, emballages, etc.). Cette procédure est toutefois très lourde et assortie de conditions et de délais. Grâce à la suppression des droits de douane sur les produits industriels, l'entreprise pourra importer en franchise toutes les matières nécessaires à la production des tissus ainsi que les vêtements confectionnés dans l'UE, et ce sans charges administratives supplémentaires.

Simplification de la structure du tarif des douanes

La simplification de la structure du tarif des douanes permettra aux entreprises de déterminer plus facilement le classement tarifaire des produits, ce qui réduira les charges administratives découlant de la classification des produits, du catalogage et du placement sous régime douanier. À l'heure actuelle, déterminer correctement le classement tarifaire des produits représente souvent un défi, en particulier pour les PME. Grâce à la simplification de la structure du tarif des douanes, celles-ci pourront plus aisément remplir leurs déclarations en douane sans l'aide de prestataires spécialisés. La simplification du classement tarifaire réduira en outre le risque que les entreprises commettent une erreur de taxation de leurs importations et qu'elles soient obligées, du fait d'indications erronées, de rectifier leurs déclarations en douane ou de payer des amendes.

La simplification de la structure du tarif des douanes exigera des entreprises un effort d'adaptation unique, car les nouvelles données de base de l'AFD devront être reprises dans les listes de produits des entreprises. Comme elle devrait coïncider avec la révision du SH de 2022 et le passage aux nouvelles données de base de DaziT, les charges supplémentaires devraient être supportables. Vu que le degré de détail de la statistique du commerce extérieur diminuera du fait de cette simplification, les entreprises pourraient voir leurs frais augmenter, si elles doivent obtenir par d'autres moyens les informations dont elles ont besoin pour leurs études de marché, par exemple.

Même si, à court terme, la simplification de la structure du tarif des douanes occasionnera aux entreprises des charges supplémentaires, celles-ci devraient être compensées par les économies réalisées à long terme grâce à la détermination plus aisée du classement tarifaire.

6.3.3 Conséquences macroéconomiques

Une modélisation permet d'estimer les conséquences pour l'économie nationale. Globalement, il faut s'attendre à une légère hausse du PIB (+0,1 % selon les estimations) et à une augmentation des revenus. Les mécanismes en jeu sont expliqués ci-après³⁴. La modélisation repose sur les recettes douanières de 2016. Il est probable que les chiffres de 2018 donnent des résultats comparables (cf. encadré ci-dessous «Étude sur les conséquences économiques»).

Les économies sur les droits de douane et la diminution des charges administratives se traduiront par une baisse des coûts commerciaux et des coûts de production. Les premières bénéficieront aux entreprises et, dans les secteurs où la concurrence est efficace, aux particuliers, au lieu de remplir les caisses de l'État par le biais de recettes douanières (déplacement des rentes). La réduction des charges administratives générera des effets supplémentaires indirects sur la prospérité grâce à des gains d'efficacité. Outre l'allègement administratif pour les entreprises importatrices en Suisse, les entreprises exportatrices de l'étranger bénéficieront également d'un allègement du fait qu'elles n'auront plus à fournir de preuves d'origine. Par ailleurs, le choix stratégique des fournisseurs ou des pays d'approvisionnement pour éviter les droits de douane à l'importation perdra de son importance. Dans l'ensemble, les relations commerciales deviendront plus efficaces, ce qui aura des retombées positives sur la productivité (PIB par habitant: env. +0,1 % selon les estimations) et la capacité d'innovation.

La suppression des droits de douane sur les produits industriels réduira le cloisonnement du marché suisse. On peut donc s'attendre à une augmentation des importations (+0,5 % selon les estimations), ce qui va intensifier la concurrence sur le marché suisse. Comme la concurrence incite à optimiser l'allocation des ressources, elle est un moteur de l'innovation, ce qui génère des gains d'efficacité. Dans l'ensemble, les gains d'efficacité et l'accroissement de la concurrence permettront de renforcer la compétitivité de l'économie suisse. Ce phénomène revêt une impor-

³⁴ Les estimations quantitatives reposent sur Müller *et al.* (2017).

tance particulière pour la Suisse eu égard à la forte intégration de son économie dans les chaînes de valeur mondiales. Dans de nombreux domaines, la Suisse est spécialisée dans les étapes de production à forte valeur ajoutée situées vers la fin de la chaîne de valeur, si bien que les entreprises sont tributaires des importations de matières premières ou de produits semi-finis. La suppression des droits de douane à l'importation sur les produits industriels aura donc aussi pour effet de promouvoir les exportations par le biais d'une amélioration de la compétitivité. Selon les estimations, les exportations devraient augmenter de 0,4 %.

Étude sur les conséquences économiques

Dans le cadre des mandats d'examen mentionnés au ch. 2.1, l'institut Ecoplan a effectué une modélisation des conséquences de la suppression des droits de douane industriels pour l'économie sur la base de données et d'estimations de 2016³⁵. La modélisation ne tient pas compte des conséquences sur la TVA et l'impôt sur les véhicules automobiles (cf. ch. 6.1.1). Les estimations concluent à des économies de 490 millions de francs sur les droits de douane et à un allègement administratif de 100 millions de francs (environ 20 % des charges administratives des entreprises liées au dédouanement). Comme les entreprises exportatrices étrangères feront également des économies, les relations commerciales deviendront globalement plus efficaces. La suppression des droits de douane se traduira en outre par un gain de productivité qui rendra les entreprises suisses plus compétitives. Les retombées positives sur l'économie suisse vont donc au-delà des économies directes mentionnées. Elles englobent d'autres effets indirects (comme les gains de productivité), estimés à 270 millions de francs. Au total, les effets positifs pour l'économie s'élèvent donc à 860 millions de francs (cf. graphique ci-dessous). Il n'est pas possible, sur la base des recettes douanières de 2018 (541 millions de francs) utilisées dans le message, de tirer des conclusions sur l'ampleur de l'allègement administratif et des autres effets en chiffres absolus. Les différents effets devraient toutefois être du même ordre de grandeur que les estimations concernant 2016.

La suppression des droits de douane se traduira directement par une baisse des prix coûtants à l'importation. L'allègement administratif et l'intensification de la concurrence favoriseront eux aussi la baisse des prix coûtants. En admettant que la concurrence joue pleinement son rôle, les effets sur les prix seront, au final, répercutés sur les consommateurs. Plus la concurrence est intense, plus la baisse des coûts commerciaux et des coûts de production aura tendance à être répercutée rapidement sur les consommateurs. Le modèle utilisé pour la simulation tient compte de la variation de l'intensité de la concurrence selon les domaines. Les estimations concluent à un recul global des prix à la consommation des produits s'inscrivant entre -0,1 % et -2,6 % selon le groupe de produits. Selon le modèle, le niveau agrégé des prix à la consommation, quant à lui, devrait fléchir de seulement -0,1 %, sous l'effet d'une légère augmentation du prix des services ainsi que des produits agricoles et des denrées alimentaires, puisque la productivité et la demande globale progresseront.

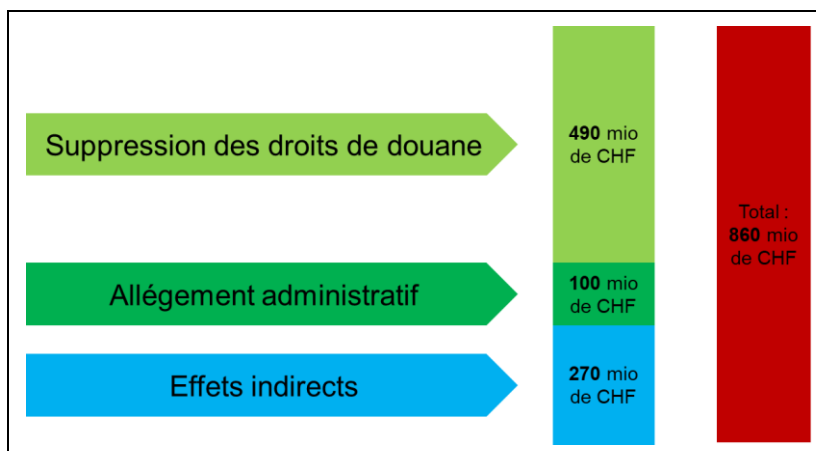
³⁵ Müller *et al.* (2017).

Sur la base des statistiques des dépenses nominales de consommation des ménages en 2016, cette baisse des prix induira des économies de l'ordre de 350 millions de francs pour les consommateurs³⁶. Afin d'assurer que les gains seront répercutés sur les consommateurs, un monitoring sera mis en place.

Les constats faits au Canada, en Norvège et en Nouvelle-Zélande, pays qui ont également fortement abaissé leurs droits de douane ou qui les ont supprimés, confirment les effets estimés sur les exportations et la productivité. Les retombées sur l'emploi dans ces trois pays n'ont pas pu être quantifiées, même si l'analyse fait état d'effets positifs sur le marché du travail. Enfin, la place économique suisse devrait voir son attrait renforcé. La réduction des coûts de la réglementation et des coûts commerciaux, l'intégration des marchés et la sécurité juridique sont des facteurs de localisation très prisés dans le contexte actuel. Les effets produits par ces facteurs ne peuvent toutefois pas être mesurés.

Graphique

Estimation des effets de la suppression des droits de douane industriels sur l'économie, figure originale sur la base des chiffres d'Ecoplan (2017)



6.4 Conséquences sociales

Comme il est précisé au ch. 6.3.3, le Conseil fédéral s'attend à ce que la suppression des droits de douane sur les produits industriels profite également aux consommateurs en raison de la baisse des prix.

³⁶ Müller *et al.* (2017).

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

La suppression des droits de douane sur les produits industriels est compatible avec la Constitution (Cst.)³⁷. Selon l'art. 133 Cst., la perception de droits de douane relève de la compétence de la Confédération. Les intérêts de l'économie suisse à l'étranger (art. 101 Cst.) ne sont pas compromis par la suppression des droits de douane industriels, qui permettra l'acquisition en franchise douanière de matières pour l'économie en général et l'industrie d'exportation en particulier. La mesure contribuera à augmenter la prospérité (art. 54 Cst.).

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Organisation mondiale du commerce

La suppression des droits de douane sur les produits industriels est une mesure unilatérale de la Suisse. Elle ne modifie en rien les obligations de la Suisse dans le cadre de l'OMC. La nouvelle structure du tarif des douanes et les droits de douane modifiés seront communiqués à l'OMC dans le cadre de la notification annuelle.

Union européenne

La suppression autonome des droits de douane industriels et la simplification de la structure du tarif des douanes suisses sont compatibles avec les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE. Les produits industriels originaires de l'UE peuvent déjà être importés en franchise en vertu de l'ALE de 1972 entre la Suisse et la Communauté économique européenne³⁸, dans lequel la Suisse et l'UE s'accordent l'accès au marché en franchise douanière pour les produits industriels.

Accords de libre-échange

La suppression unilatérale des droits de douane sur les produits industriels est compatible avec les ALE conclus par la Suisse. Les partenaires de libre-échange bénéficient déjà d'un accès en franchise au marché suisse pour les produits industriels.

Conventions douanières

Tant l'abolition des droits de douane industriels que la simplification de la structure du tarif des douanes suisses sont compatibles avec les conventions douanières internationales conclues par la Suisse, et en particulier avec la Convention internationale du 14 juin 1983 sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises³⁹.

³⁷ RS 101

³⁸ RS 0.632.401

³⁹ RS 0.632.11

7.3 Validité pour la Principauté de Liechtenstein

En vertu du Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse⁴⁰ (traité douanier), le territoire du Liechtenstein est partie intégrante du territoire douanier suisse. La suppression des droits de douane sur les produits industriels et la simplification de la structure du tarif des douanes concernent donc également le Liechtenstein.

L'art. 35 du traité douanier prévoit que la Suisse reverse au Liechtenstein une part des recettes de l'AFD, donc aussi des recettes douanières. Cette part, qui est fonction de la population résidante, s'élève actuellement à 4,5 ‰. Si les recettes douanières liées aux produits industriels baissent de 541 millions de francs (selon les chiffres de 2018), le montant reversé au Liechtenstein diminuera de 2,4 millions de francs.

7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

⁴⁰ RS 0.631.112.514

Glossaire

Cumul	Opération permettant, à certaines conditions, d'utiliser des matières originaires de différents partenaires de libre-échange. Pour pouvoir bénéficier des conditions d'importation préférentielles au titre du cumul, il faut prouver l'origine des matières. Lors de l'importation de ce type de matières, une preuve d'origine demeurera nécessaire après la suppression des droits de douane sur les produits industriels.
DaziT	Programme de transformation visant à moderniser et à numériser l'AFD. Le mot <i>dazi</i> signifie «douane» en romanche et la lettre <i>T</i> désigne la transformation.
Preuve d'origine	Document servant à attester le respect des règles d'origine pour pouvoir bénéficier de préférences tarifaires au titre d'un ALE ou du SGP. La preuve d'origine peut prendre la forme d'une déclaration d'origine ou d'un certificat d'origine.
SGP	Système généralisé de préférences. Au titre du SGP, la Suisse accorde des conditions préférentielles sous la forme d'un accès au marché en franchise de douane ou d'une réduction des droits de douane à l'importation pour les produits originaires de pays en développement.
SH	Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises de l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Cette nomenclature internationale permet de classer les marchandises de manière uniforme et logique sur la base de numéros tarifaires à six chiffres. Les États membres sont libres d'ajouter à ces chiffres harmonisés au niveau international des chiffres supplémentaires (deux, p. ex.) pour composer des numéros nationaux.

Bibliographie

Berden, Koen / Shingal, Anirudh / Wüthrich, Simon / Elsig, Manfred / Sieber-Gasser, Charlotte / Rahmetov, Anvarjon (2017), *Significance of autonomous tariff dismantling for future negotiations of free trade*, étude réalisée par le World Trade Institute sur mandat du SECO.

Mahlstein, Kornel / McDaniel, Christine / Sachse, Tatjana / Schropp, Simon / Andersen, Scott D. (2017), *Empirical analysis of the potentials and economic impact of the unilateral easing of import restrictions*, étude réalisée par Sidley Austin sur mandat du SECO.

Meier, Harald / Frey, Miriam (2017), *Administrative Entlastung bei einem unilateralen Zollabbau für Industriegüter*, étude réalisée par B,S,S. sur mandat du SECO.

Müller, André / Schoch, Tobias / Steinmann, Sarina / Böhringer, Christoph / Balistreri, Edward (2017), *Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz*, étude réalisée par Ecoplan sur mandat du SECO.

