

Canada, Norvège et Nouvelle-Zélande : la réduction unilatérale des taxes à l'importation est bénéfique

L'abolition unilatérale des droits de douane pourrait s'avérer rentable pour un pays d'exportation tel que la Suisse. C'est ce que démontre une étude menée au Canada, en Norvège et en Nouvelle-Zélande. Ces trois pays ont déjà aboli unilatéralement et avec succès les droits de douane à l'importation. *Simon Schropp, Kornel Mahlstein*

Abrégé La Nouvelle-Zélande, le Canada et la Norvège ont déjà fait l'expérience des facilitations accordées unilatéralement aux importations et la Suisse peut en tirer des enseignements utiles. Le présent article présente pour la première fois une analyse quantitative qui mesure les effets de l'abolition autonome des taxes douanières sur la capacité d'exporter de ces trois pays. La Nouvelle-Zélande a aboli les droits de douane à l'importation dès la fin des années quatre-vingts. Elle a été suivie par la Norvège en 2006, puis par le Canada en 2008 et 2009 après la crise économique mondiale. Une étude du cabinet Sidley Austin LLP met en évidence le fait que, grâce à ces mesures, les exportations ont nettement augmenté par rapport à un modèle de prévision sans abolition des droits de douane. Cela indique que l'abolition unilatérale de ces taxes pourrait s'avérer rentable pour un pays d'exportation comme la Suisse.

Avoir des marchés ouverts est extrêmement important pour l'économie suisse. Vu l'avenir incertain des négociations multilatérales menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, les facilitations accordées de manière autonome à l'importation de certains produits industriels indispensables – l'abolition complète des droits de douane étant possible – représentent une solution de remplacement. Dans ce contexte, la Suisse examine désormais l'éventualité d'une telle mesure unilatérale¹.

Plusieurs pays – dont Singapour, Hongkong, la Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Chili, le Canada et la Norvège, qui ont une économie ouverte et développée – ont déjà expérimenté l'abolition autonome des droits de douane. Il n'existe pas encore d'analyses quantitatives solides des effets économiques de telles mesures que l'on pourrait communiquer aux décideurs suisses. Sur mandat du Secrétariat d'État

à l'économie (Seco), le cabinet Sidley Austin LLP a analysé les répercussions que l'abolition unilatérale des droits de douane a sur la croissance des exportations, la productivité et l'emploi en Nouvelle-Zélande, au Canada et en Norvège². Étant donné l'énorme importance des exportations pour l'économie suisse, notre analyse s'est concentrée sur les effets que l'abolition autonome des droits de douane exerce sur la capacité de ces trois pays à vendre à l'étranger.

Vu sous l'angle de la théorie économique, l'abolition unilatérale des droits de douane induit une augmentation non seulement des taux d'importation, mais aussi des taux d'exportation. En effet, des droits de douane peu élevés permettent de réduire les prix, d'élargir le choix et d'augmenter la qualité des biens intermédiaires importants qui sont utilisés pour produire des articles d'exportation de haute valeur³. En s'intégrant davantage dans les chaînes internationales de création de valeur, les exportateurs restent concurrentiels et se protègent en partie contre les conséquences d'une réévaluation de la devise indigène. De manière générale, des droits de douane réduits entraînent une redistribution des ressources en faveur des exportateurs.

Le contexte initial de l'abolition unilatérale des droits de douane est différent dans les trois États concernés et il est influencé par la situation politico-économique de chacun d'eux. Ainsi, la facilitation des importations en Nouvelle-Zélande n'était qu'une petite partie d'un train complet de réformes économiques réalisé à la fin des années quatre-vingts et qui était

¹ Communiqué de presse, *Le Conseil fédéral adopte des mesures pour lutter contre l'îlot de cherté*, 20 décembre 2017.

² Sidley Austin, *Empirical Analysis of the Potentials and Economic Impact of the Unilateral Easing of Import Restrictions*, 2017.

³ Voir l'article de Larissa Müller (Seco), page 6.

censé protéger le pays de l'effondrement financier. Dans une première phase, qui a duré de 1988 à 1992, le gouvernement a massivement réduit les obstacles non tarifaires au commerce et les droits de douane à l'importation dans tous les secteurs: produits agricoles, biens de consommation et matières premières. De plus, la Nouvelle-Zélande a instauré une conversion rigoureuse des droits de douane sur les quantités et des droits de douane mixtes en purs droits sur la valeur. Dans une seconde phase, entre 1993 et 1996, elle a réduit d'autres taxes à l'importation. Au total, la Nouvelle-Zélande a baissé ses droits sur la valeur de 16 à 6 %, ce qui correspondait à la moyenne de l'OCDE de l'époque.

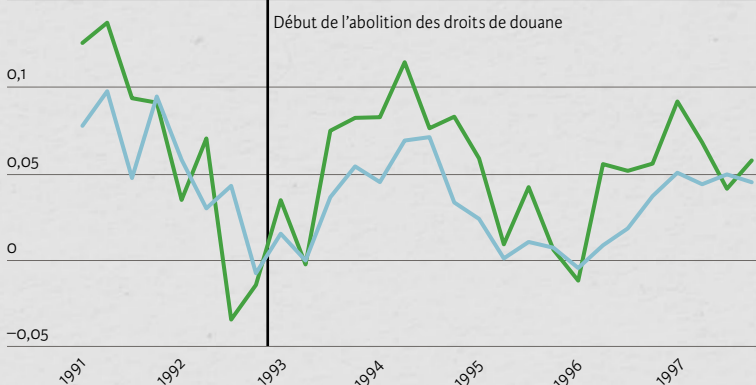
Au Canada, l'abolition unilatérale des droits de douane représentait aussi une part importante des réformes économiques. À l'issue de la crise économique mondiale de 2008, elle visait à réduire la bureaucratie et les charges administratives. Après de nombreuses consultations de l'industrie, le gouvernement canadien a libéralisé, entre 2009 et 2015, les droits de douane de 1900 produits lors de trois phases. L'abolition des taxes s'est limitée essentiellement aux biens d'équipement et d'investissement. Celles sur les produits agricoles et les biens de consommation n'ont pas été modifiées. De nombreux tarifs douaniers étant déjà bas avant la réforme, le gouvernement s'est surtout efforcé d'éliminer ce que l'on nomme les tarifs de nuisance: on pense ici aux taux de douane faibles dont le traitement coûte davantage que ce qu'ils rapportent. À la fin de 2016, le Canada avait entièrement aboli 74 % de tous les tarifs douaniers en question et seuls 7 % des droits de douane – surtout ceux sur les textiles et les chaussures – restaient au-dessus du seuil des 10 %.

La Norvège a adopté une stratégie visant à abolir complètement les tarifs de nuisance sur les produits industriels. Cela s'est déroulé sans aucune pression économique extérieure. Dans les faits, l'importance croissante du marché asiatique, la volonté de produire des biens d'exportation de haute qualité et l'abolition des obstacles bureaucratiques ont été décisives. En 2006, en une nuit ou presque, la Norvège a réduit le taux moyen des droits de douane sur les produits non agricoles de 2,29 à 0,54 %. Actuellement, dans le secteur des produits indus-

Croissance effective et estimée des exportations

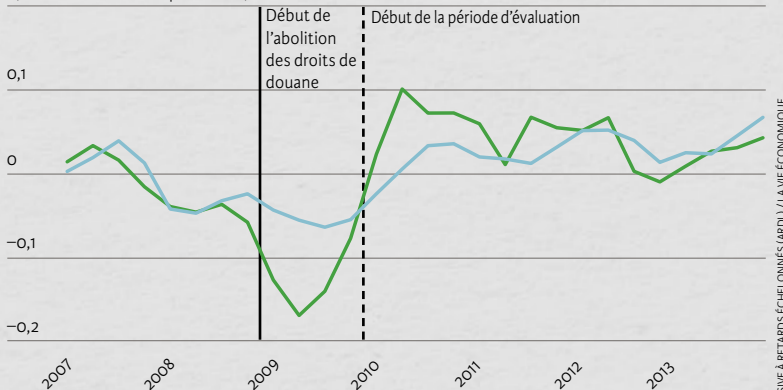
Nouvelle-Zélande

0,15 Croissance des exportations, en %



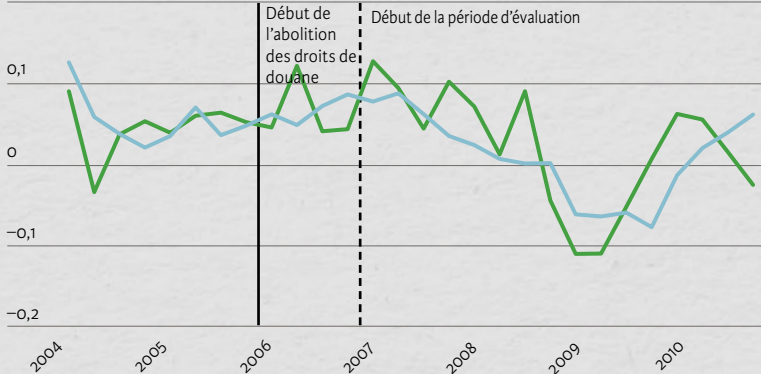
Canada

0,2 Croissance des exportations, en %



Norvège

0,2 Croissance des exportations, en %



■ Évolution effective des exportations ■ Évolution prévue sans abolition des droits de douane

Si le taux effectif des exportations (ligne verte) se trouve au-dessus des estimations (ligne bleue), les mesures unilatérales d'abolition des droits de douane font augmenter les exportations du pays en question.

OCDE : CALCULS DE SIDLEY AUSTIN LLP FONDÉS SUR UNE ANALYSE DES ÉVÉNEMENTS AUTORÉGRESSIFS À RETARDS ÉCHELONNÉS (ARDL) / LA VIE ÉCONOMIQUE

La Nouvelle-Zélande a massivement
diminué ses droits de douane à la fin
des années quatre-vingts.
Port Chalmers sur l'île méridionale.



triels, seules 144 positions tarifaires ne sont pas exemptées de droits de douane. Elles concernent le segment du textile et du luxe.

Des effets mesurables dans les trois pays

Nous avons eu recours à une « analyse des événements » pour quantifier les effets de l'abolition unilatérale des taxes douanières. En nous référant à des données historiques, nous avons procédé à une comparaison entre les pratiques effectives en matière d'exportation (avec abolition des droits de douane) et une estimation du volume des exportations sans abolition des droits de douane. La différence entre les deux scénarios donne une indication sur l'effet de l'« événement », autrement dit l'abolition des taxes. Nous avons choisi le moment de l'événement de façon à ce que cette abrogation soit la plus éloignée possible d'autres réformes.

En Nouvelle-Zélande, l'évaluation montre que l'abolition autonome de droits de douane a porté ses fruits après la seconde phase de réforme de 1993 à 1996 (voir *illustration*). La croissance des exportations, qui a été réellement générée dans les cinq ans ayant suivi la seconde phase de réforme (soit au premier trimestre de 1993), a totalement dépassé les prévisions. En effet, en comparant avec l'estimation sans abolition des droits de douane, les exportations ont augmenté de 2,4 % par an.

Nous avons enregistré des effets moindres au Canada. Ils sont dus au nombre moins élevé de tarifs douaniers libéralisés et à la « clarté » des réductions de droits de douane. Dans l'estimation, nous avons tenu compte d'un possible effet de rattrapage après la crise économique mondiale. Avec l'abolition des droits de douane, on assiste à une croissance annuelle des exportations de 0,75 % plus élevée dans les cinq années après l'« événement ».

Nous constatons également des effets en Norvège, même si nous excluons les exportations de pétrole et de la grande industrie, comme la construction navale et les plates-formes de forage pétrolier. Les résultats montrent que, grâce à l'abolition des droits de douane, la croissance des exportations était au moins 1,2 % plus élevée que sans celle-ci⁴.

⁴ À peine significatif du point de vue statistique (18 % de niveau de signification). Les effets sont plus importants et significatifs du point de vue statistique si la période d'estimation est plus courte sans un cycle conjoncturel complet.

Le modèle canadien est intéressant pour la Suisse

Les résultats de notre étude montrent clairement que le secteur indigène des exportations profite de l'abolition unilatérale des tarifs douaniers. À l'heure où les chaînes de création de valeur sont intégrées, les droits de douane à l'importation sur les produits industriels et les biens intermédiaires importants sont tout simplement contreproductifs. Les droits de douane à l'importation affaiblissent la compétitivité du secteur des exportations : ils réduisent le choix et la qualité des biens intermédiaires et fragilisent les entreprises exportatrices en cas de réévaluation monétaire.

Les expériences réalisées dans ces trois États ont une importance capitale pour le pays d'exportation qu'est la Suisse dont le secteur agricole est sensible aux importations. En raison de notre démocratie directe, le modèle canadien semble présenter un intérêt particulier pour le projet suisse. Le Canada a fait un travail exemplaire avec une approche à la carte en ce qui concerne l'abolition des droits de douane (libéralisation de produits industriels, de biens intermédiaires et d'investissement spéciaux), la réduction progressive et méthodique des positions douanières, la consultation ciblée ainsi que la communication active et inclusive. Cela s'est avéré payant : non seulement le volume des exportations s'est élevé, mais le secteur privé canadien a été convaincu du bien-fondé de l'abolition unilatérale des droits de douane. C'est maintenant lui qui demande des mesures plus importantes de nature à faciliter l'importation des biens de consommation et des denrées alimentaires.



Simon Schropp
Chef économiste au cabinet de conseil Sidley Austin LLP, Washington, D.C.

Kornel Mahlstein
Économiste et expert en économie internationale, cabinet de conseil Sidley Austin LLP, Genève