

Abolition unilatérale des droits de douane industriels : une opération gagnante

Les droits de douane sur les produits industriels importés en Suisse sont déjà très bas aujourd'hui. Les abolir entièrement devrait être la prochaine étape. Cela permettrait surtout d'alléger la charge administrative qui pèse sur les entreprises. *Peter Moser, Martin Werner*

Abrége Une étude commandée par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) à la Haute école de technique et d'économie de Coire vient de le démontrer : l'abolition des droits de douane encore en vigueur sur les biens industriels (produits agricoles et denrées alimentaires exceptées) aurait pour effet de soulager les importateurs et les consommateurs, ce qui accroîtrait légèrement la prospérité en Suisse. Ce n'est pas la suppression des droits de douane – lesquels sont déjà bas – qui en serait le moteur principal, mais la simplification des formalités douanières, en particulier concernant la preuve d'origine. Si l'ampleur de l'allègement ne peut pas être chiffrée précisément, les effets de la disparition de ces coûts sur la prospérité dépasseraient sensiblement ceux produits par l'abolition des droits de douane. Pour être plus efficace, cette mesure devrait s'inscrire dans un programme plus vaste d'allègement des formalités douanières.

Les produits industriels forment l'essentiel des importations suisses : 95 % en 2014. Plus de 80 % des marchandises, soit une valeur totale de 240 milliards de francs, provenaient de pays avec lesquels la Suisse a conclu un accord de libre-échange (ALE, voir *illustration*). Pour être exonérées de droits de douane, les importations doivent toutefois satisfaire aux règles d'ori-

gine définies dans ces mêmes ALE.

Selon une étude des auteurs concernant les conséquences possibles d'une abolition unilatérale des droits de douane sur les produits industriels (voir *encadré 1*), un cinquième des importations industrielles, représentant environ 45 milliards de francs en 2014, seraient concernées. Ce chiffre comprend les importations des pays ALE (25

milliards) et celles des autres pays (environ 20 milliards).

Le niveau des droits de douane varie selon les produits (voir *encadré 2* sur les « numéros de tarif des douanes »). Pour les produits industriels, le taux moyen en Suisse en 2012 s'élevait à 2,4 %, selon l'OMC (voir *tableau*). Le taux était égal à zéro pour 17 % des numéros de tarif des douanes et de 2 % ou moins pour 39 % des numéros. Ce sont surtout les articles de confection, le papier et le bois qui subissent des taux élevés.

Pour connaître le montant des recettes douanières qui serait perdu en cas d'abolition des droits de douane, il faut multiplier leur taux par le volume des biens importés correspondants. En 2014, environ 43 % des recettes douanières – soit près d'un demi-milliard de francs – étaient issues des droits de douane sur les produits industriels (voir *tableau 1*).

Encadré 1. Questions et méthodologie

Sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), les auteurs ont d'abord examiné les conséquences possibles d'une abolition unilatérale des droits de douane sur les produits industriels en Suisse^a. Trois aspects ont été analysés en priorité :

- estimation des effets à attendre pour la Suisse d'une abolition unilatérale des droits de douane à l'importation sur les produits industriels ;
- illustration de ces effets sur la base d'exemples concrets ;
- analyse de la contribution de la mesure à l'allègement de la charge administrative sur les importateurs et des effets à escompter sur la compétitivité des entreprises et sur l'intensité de la concurrence.

Au niveau de la méthodologie, l'enquête se fonde sur une étude des travaux de recherche en la matière et sur une analyse de données. En complément, des entretiens ont été menés avec des représentants de l'industrie et du commerce. Les auteurs n'ont pas examinés les répercussions d'une libéralisation unilatérale sur la position de la Suisse dans de futures négociations concernant des accords de libre-échange.

a Moser Peter et Werner Martin, *Auswirkungen einer einseitigen Abschaffung der Industriezölle in der Schweiz, Gutachten zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco)*, 2016.



Bobines de fil dans une usine de tissu à Melchnau (BE). La branche du textile, avec ses droits de douane élevés, constitue une exception dans le monde industrielle.

Poids non négligeable de la charge administrative

Il n'y a pas que les droits de douane. Les échanges internationaux de biens connaissent aussi des barrières non tarifaires. Parmi celles-ci figurent les coûts de dédouanement et de décompte de la TVA, les temps d'attente, la preuve de l'origine préférentielle pour les ALE et les coûts d'autorisation des produits. L'ensemble représente environ 2 % de la valeur de la marchandise¹.

Une catégorie de coûts présente un intérêt particulier: ceux engendrés par la preuve de l'origine préférentielle qu'il faut apporter pour les importations en provenance de pays avec lesquels la Suisse a conclu un ALE. Ils sont estimés en moyenne entre 0,2 % (pour les entreprises suisses exportatrices) et 3 % (pour les entreprises

étrangères) de la valeur de la marchandise². En cas de changement de fournisseur, ces coûts augmentent. Du fait de la lourdeur de la procédure, il arrive que des entreprises préfèrent payer la taxe applicable sans accord de libre-échange, de toute façon déjà très basse la plupart du temps, plutôt que d'apporter la preuve nécessaire à une exonération (voir encadré 3).

Avantages pour les entreprises et les consommateurs

En cas d'abolition unilatérale des droits de douane sur les produits industriels, trois effets potentiels sont à prévoir:

- diminution des coûts grâce à l'abolition des droits de douane;
- diminution des coûts grâce aux allègements administratifs;
- diminution des coûts et des prix grâce aux effets sur la concurrence et la productivité.

Nous estimons l'ampleur des économies réalisées à un demi-milliard de francs, ce qui soulagera tant les importateurs que les consommateurs. Les effets sur la prospérité seront également positifs. Les bénéfices pour les entreprises et les consommateurs seront supérieurs aux recettes douanières qui échapperont à l'État. Le gain de prospérité sera toutefois limité, étant donné que les taux des droits applicables aux produits industriels sont déjà faibles et que les distorsions actuelles sont mineures.

Un deuxième avantage significatif sera la simplification des formalités douanières. Elle sera rendue possible par la disparition partielle de la preuve de l'origine préférentielle. Comme tous les droits de douane à l'importation seront abaissés à zéro, il ne sera plus nécessaire pour les entreprises qui importent des produits en Suisse à partir de pays ALE (de l'UE ou de Chine) d'apporter la preuve de l'origine pour être exemptées. Les fournisseurs étrangers n'auront plus à s'acquitter de cette tâche. Si la baisse des coûts qui en résulte est répercutée sur les consommateurs en Suisse, les prix diminueront.

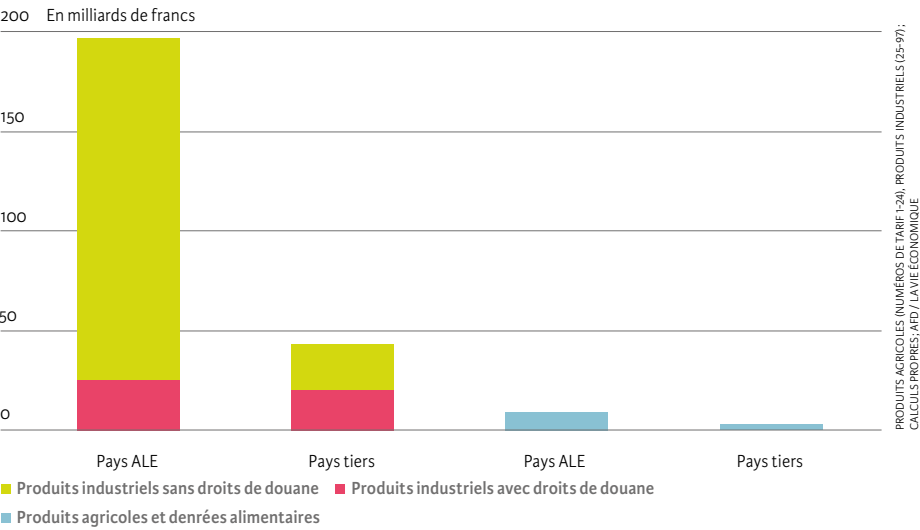
Si des maillons de la production ont lieu entre la Suisse et un pays ALE, il ne sera pas possible de renoncer à la preuve de l'origine. Pour ces chaînes internationales de valeur ajoutée, dans lesquelles par exemple des intrants sont importés d'Allemagne, puis transformés en Suisse avant d'être réexportés vers l'Allemagne, l'entreprise suisse devra continuer à exiger la preuve de l'origine à son fournisseur dans la mesure où le cumul permet de satisfaire à l'exigence de l'origine.

Nous ne sommes pas en mesure d'estimer précisément le gain de prospérité qui résulterait de la disparition partielle de la preuve de l'origine préférentielle. Il devrait se situer entre 160 millions et 2,4 milliards

1 Minsch Ruedi et Moser Peter, *Teure Grenzen: Die Volkswirtschaftlichen Kosten der Zollschränken*, Avenir Suisse, 2006.

2 Schaub Matthias, « Les accords commerciaux préférentiels dans la pratique: les défis posés par leur mise en œuvre », *La Vie économique*, 10-2009, pp. 16-19.

Importation de marchandises, par provenance et par catégories de produits (2014)



Taux moyen des droits de douane et recettes douanières

Catégories de produits	Taux moyen en %	Recettes douanières	
		En millions de francs	En %
Textile, habillement, chaussures	5,5	265	23,4
Autres produits industriels	1,6	219	19,3
Total produits industriels	2,4	485	42,7
Produits agricoles	29,0	652	57,3
Total	9,2	1137	100

OMC (2013). EXAMEN DES POLITIQUES COMMERCIALES DE LA SUISSE; AFD / LA VIE ÉCONOMIQUE

Encadré 2. Les numéros de tarif des douanes

Le numéro des tarifs douaniers comportent huit positions. Ils servent à l'identification des marchandises et à l'établissement de statistiques. Les importateurs doivent communiquer le numéro correspondant à la douane pour chaque produit importé. Les six premières positions sont réglementées uniformément sur le plan international. Les numéros de tarif 1 à 24 (*produits agricoles*) englobent aussi bien les coqs et les poules (0105.1100) que les cigares (2402.1000). Les numéros de tarif 25 à 97 (*produits industriels*) contiennent par exemple la pénicilline (3003.1000) et les consoles de jeux (9504.5000).



L'abandon des droits de douane simplifierait le travail des entreprises. Pesée des poids lourds à Thayngen (SH).

Encadré 3. La difficile preuve de l'origine dans le domaine du textile

Dans le domaine du textile, la preuve de l'origine est très difficile à apporter en raison de la division extrême du travail le long de la chaîne de valeur ajoutée. Pour une PME du textile, l'établissement de cette preuve représente des coûts d'environ 20 000 francs par an. Une telle obligation entraîne également des risques en matière de responsabilité. Certes, le principe de l'autodéclaration s'applique, mais les entreprises suisses endossent cette responsabilité pour leurs fournisseurs étrangers dès qu'elles réexportent la marchandise (p. ex. dans l'UE). Par ailleurs, il devient de plus en plus difficile de respecter les règles d'origine, notamment dans le cadre de l'accord de libre-échange (ALE) avec l'UE. D'abord, parce que la règle d'origine exige souvent des étapes (dépassées) qui ne sont plus exécutées en Suisse ou dans l'UE en raison de la spécialisation croissante le long de la chaîne de valeur ajoutée. Ensuite, parce que les produits semi-finis ne sont parfois plus disponibles dans l'UE (p. ex. le fil), de sorte que l'origine ne peut plus être retracée.

Tout porte donc à croire que l'utilisation de l'ALE diminuera et que l'industrie suisse du textile et de l'habillement exportera de plus en plus rarement des marchandises au bénéfice d'une origine préférentielle vers les pays de l'UE. Des droits de douane de plus en plus importants sont dus en effet non seulement en cas de réexportations vers l'UE, mais aussi inversement en cas d'importations depuis l'UE (comme ils ne peuvent pas non plus remplir les règles de l'origine préférentielle, les produits de l'UE sont considérés comme originaires de pays tiers). L'abolition unilatérale des droits de douane permettrait de remédier au deuxième problème.

de francs. Si nous considérons un allègement des coûts moyens équivalent à 1% de la valeur de la marchandise, l'économie ou le gain de prospérité atteint quasiment 800 millions de francs, ce qui paraît réaliste³.

Un instrument contre l'îlot de cherté ?

Le troisième avantage est l'effet éventuel sur la concurrence, l'abolition des droits de douane et l'allègement des procédures administratives permettant aux entreprises de réduire leurs coûts. En outre, il sera également plus difficile de justifier les écarts de prix entre la Suisse et l'étranger, ce qui pourrait faire baisser les prix surfaits souvent observés sur notre territoire. Nous ne pouvons, toutefois, constater

³ Moser et Werner (2016), p. 6.



Peter Moser

Professeur d'économie politique, Centre de recherches en économie politique, Haute école de technique et d'économie (HTW), Coire



Martin Werner

Professeur d'économie politique, Centre de recherches en économie politique, Haute école de technique et d'économie (HTW), Coire

ces effets sur les prix et sur la concurrence que de manière isolée.

L'abandon de tous les droits de douane à l'importation et des preuves d'origine réduira les coûts des transactions. Cette étude ne nous permet malheureusement pas de démontrer que cette mesure suffira pour faire baisser sensiblement les prix élevés pratiqués en Suisse par rapport aux autres pays européens. Pour cela, d'autres obstacles aux échanges devraient également être éliminés.

Programme d'allègement administratif

Notre étude permet d'avancer qu'une abolition unilatérale des droits de douane sur les produits industriels ne serait pas seulement un geste symbolique témoignant de l'ouverture du marché suisse. Elle aurait également des effets positifs importants sur toute l'économie, grâce notamment à l'allègement de la charge de travail requise par l'établissement des preuves d'origine. Les bénéfices pour les entreprises et les consommateurs sont supérieurs à la perte de recettes fiscales. On sait également que les ALE récents mettent l'accent sur la suppression des obstacles non tarifaires aux échanges. Les droits de douane, en tant qu'instruments de négociation, perdent ainsi de leur importance.

L'abolition des droits de douane devrait cependant s'inscrire dans un programme plus vaste en matière d'allègement administratif. Il faudrait prévoir un dédouanement électronique facilité et simplifier les modalités de décompte de la TVA. Les règles sur l'origine préférentielle devraient également être modernisées. L'ALE avec l'UE en particulier devrait être adapté dans ce sens. Ces modifications bénéficieraient notamment à l'industrie du textile, mais pas seulement.