economiesuisse
DOSSIER POLITIQUE

09 / 2019

Lever les droits de douane sur les produits industriels? Tout le monde en profiterait

25.03.2019

L'essentiel en bref

Le Conseil fédéral entend réduire à zéro les droits de douane sur tous les produits industriels importés. Avec cette mesure attendue de longue date, que d'autres pays très compétitifs comme Hong Kong et Singapour ont introduite il y a longtemps déjà, la Suisse serait triplement gagnante.

Les entreprises importatrices verraient leurs dépenses au titre des droits de douane reculer de 500 millions de francs par an. Elles verraient également leurs charges administratives reculer de 100 millions de francs environ. Une baisse des prix d'achat et du marché rendrait les relations commerciales plus efficaces et renforcerait tant la compétitivité que la capacité d'innovation des entreprises suisses. En conséquence, les entreprises pourraient exporter davantage, verraient leur productivité et donc leur compétitivité augmenter, ce qui leur permettrait de créer davantage d'emplois. Dans un deuxième temps, la suppression des droits de douane sur les produits industriels entraînerait, directement et indirectement, une baisse des prix pour les consommateurs. D'après les estimations, ces baisses pourraient avoisiner les 350 millions de francs. Troisièmement, l'économie dans son ensemble profiterait de la levée des droits de douane: le produit intérieur brut (PIB) augmenterait de 860 millions de francs environ et le revenu par habitant de 43 francs par an.

Ce bilan positif ne doit cependant pas occulter le fait que les coûts de transaction doivent baisser davantage si la place économique suisse ne souhaite pas voir son attrait s'affaiblir davantage par rapport à la concurrence. Cela suppose entre autres la numérisation complète et la simplification des procédures douanières en Suisse, la diminution des importantes protections aux frontières en faveur du marché agricole suisse et la suppression d'obstacles techniques au commerce.

Position d'economiesuisse

Contact et questions

Dr. Jan Atteslander
Responsable du département Économie extérieure, membre de la direction élargie

- La levée des droits de douane sur les produits industriels importés est une mesure structurelle importante pour la Suisse. Étant une nation exportatrice, les droits de douane à l'importation ne lui offrent pas une protection, mais créent des désavantages. Les charges administratives liées à la perception des droits de douane, en particulier, sont disproportionnées.
- La levée des droits de douane profiterait non seulement aux entreprises (baisse des dépenses de 500 millions de francs pour les droits de douane et de 100 millions de francs pour les charges administratives), mais également aux consommateurs (baisses de prix pour un total de 350 millions de francs) et, enfin, à l'économie dans son ensemble (augmentation du PIB de 860 millions de francs).
- Dans les accords de libre-échange conclus par la Suisse, les droits de douane sur les produits industriels ont désormais une importance marginale. La levée unilatérale des droits de douane n'entraînerait pas de grands désavantages pour la Suisse dans les négociations.
- Lever les droits de douane émettrait un signal fort pour des relations commerciales libérales, qui ont toujours un impact positif sur l'ensemble de l'économie.
- Si nous souhaitons que l'attrait de la place économique suisse ne diminue pas davantage, il faudra, ensuite, supprimer d'autres obstacles au commerce (numériser et simplifier les procédures douanières, abaisser les importantes protections aux frontières en faveur du marché agricole, supprimer des obstacles techniques au commerce et conclure d'autres accords de libre-échange).

La Suisse en tant que nation exportatrice est confrontée au protectionnisme

→ Les droits de douane sur les importations font couler beaucoup d'encre depuis 2018. Alors qu'ils sont relevés tous azimuts, la Suisse envisage de supprimer complètement les droits de douane à l'importation sur les produits industriels.

Après la récente décision des États-Unis de porter la surtaxe douanière sur l'acier et les robots chinois à 25%, la Chine a réagi immédiatement en introduisant une surtaxe de 25% sur le soja et les avions américains. L'UE a suivi en appliquant une surtaxe de 25% sur les jeans et les yachts américains. Le conflit commercial international qui a éclaté au printemps 2018 s'est étendu à d'autres catégories de produits et à d'autres pays. Ce conflit est mené par le biais d'une mesure protectionniste qui était devenue plutôt impopulaire par rapport à d'autres ces dernières années: le relèvement de droits de douane à l'importation.

En Suisse aussi, les droits de douane font couler beaucoup d'encre en ce moment. D'une part, parce que certaines entreprises sont affectées par le conflit commercial et que des mesures politiques sont prises pour limiter voire éviter les dommages. D'autre part, parce les droits de douane très élevés appliqués par la Suisse sur les importations de produits agricoles entravent toujours plus la conclusion et la modernisation d'accords de libre-échange.

Il y a cependant encore une autre raison: en décembre 2017, le Conseil fédéral a adopté un train de mesures pour lutter contre l'«îlot de cherté [1] » . La principale mesure, et la plus étendue, est la suppression unilatérale des droits de douane sur les produits industriels importés.

Les entreprises suisses saluent la mesure

En cas de suppression des droits de douane, les entreprises en Suisse pourraient réduire leurs dépenses annuelles au titre des droits de douane de 500 millions de francs environ et celles pour les charges administratives de 100 millions. Les prix à la consommation baisseraient de 0,1% ou 360 millions de francs [2] . Enfin, l'économie dans son ensemble en profiterait aussi. D'après les estimations [3] , le PIB augmenterait de 0,1% ou 860 millions de francs par an et le revenu par habitant [4] de 43 francs.

Il n'est pas étonnant que la suppression des droits de douane stimule l'économie, car, dans une économie mondialisée, il est crucial pour les États de réduire le plus possible les obstacles au commerce. Cela s'avère encore plus pour la Suisse, une des économies les plus inteconnectées à l'échelle internationale (sa quote-part du commerce exterieur [5] est de 85%). La Suisse se distingue en outre par la production de biens et services innovants avec une forte valeur ajoutée. Dès lors, elle profiterait tout particulièrement de la possibilité d'importer des biens à des prix avantageux. Cela rendrait les entreprises plus compétitives par rapport à la concurrence internationale – aussi à l'exportation.

« L'industrie horlogère suisse exporte l'essentiel de sa production et l'ouverture des marchés est donc primordiale. La cohérence veut que ce principe s'applique par analogie au marché suisse ; par conséquent, la suppression des droits de douane à l'importation est une mesure positive. »
Jean-Daniel Pasche, Président FH

Il est urgent que la Suisse renforce sa compétitivité. Dans le dernier rapport sur la compétitivité du Forum économique mondial [6] , la Suisse n'est plus à la pointe mais se place à la quatrième position seulement, après les États-Unis, Singapour et l'Allemagne. Pour ce qui concerne l'ouverture commerciale – l'indicateur évalue les droits de douane à l'importation, les barrières commerciales non tarifaires, la complexité des droits de douane et l'efficience des procédures douanières – la Suisse se classe au 76e rang [7] , très loin de ses concurrents.

Le «Global enabling trade report» [8] fournit des informations détaillées sur l'efficacité et la transparence des administrations douanières. Selon ce rapport, la Suisse peut faire mieux en matière de qualité et d'étendue des services douaniers (19^{e} place), également en ce qui concerne le temps passé à la frontière en lien avec la fourniture des certificats (31^{e} place) et la conformité des réglementations tarifaires et non tarifaires (5^{e} place). La Suisse est également moins compétitive si on considère les frais générés par ces démarches (29^{e} et 20^{e} place).

→ **La levée des droits de douane industriels signifierait que la Suisse réduirait à zéro ses droits de douane sur ces produits (tous les biens hors agriculture, fourrage et denrées alimentaires).**

Suppression unilatérale des droits de douane sur les importations de produits industriels

Tous les produits sont des biens industriels, à l'exception des produits agricoles, du fourrage et des denrées alimentaires. Il est possible de les ventiler en biens d'équipement, matières premières, produits semi-finis et biens de consommation (vélos, voitures, appareils électroménagers et habits, par exemple). La levée unilatérale des droits de douane à l'importation signifierait que la Suisse réduirait à zéro les droits de douane sur ces produits. Les engagements internationaux de la Suisse dans le cadre de l'OMC ou des accords de libre-échange (ALE) existants resteraient inchangés. En 2018, les produits industriels ont représenté 95,2% [9] de la valeur des importations en Suisse. Les droits de douane sur les produits industriels importés se montent à 1,8% en moyenne (2017). Ils génèrent 40,9% des recettes douanières ou 486 millions de francs, ce qui représente 0,7% des recettes de la Confédération (2016).

Comment les entreprises en profiteraient-elles?

→ **Les trois quarts des recettes douanières de la Suisse sur les produits industriels concernent des importations depuis des pays avec lesquels la Suisse a un accord de libre-échange. Cet élément associé aux difficultés rencontrées dans les négociations pour conclure ou moderniser des accords de libre-échange montrent qu'il est important d'adopter une approche unilatérale sur cette question.**

Pourquoi cette mesure unilatérale est-elle nécessaire?

La Suisse a conclu plus de 30 accords de libre-échange avec 40 partenaires (février 2019) [10] . Les entreprises peuvent importer, depuis ces pays partenaires et depuis des pays en développement [11] , des biens industriels à zéro droits de douane – à condition que les produits aient été suffisamment transformés dans le pays d'origine (cf. encadré sur les règles d'origine).

Les statistiques relatives aux recettes douanières montrent toutefois que les trois quarts de toutes les recettes douanières sur les produits industriels concernent des importations en provenance de partenaires de libre-échange ou de pays en développement (cf. figure 1). Comment expliquer cela? D'une part, par des règles d'origine restrictives. Mais la raison principale est que les entreprises considèrent que les frais occasionnés pour l'utilisation d'un accord de libre-échange dépassent les économies possibles grâce aux droits de douane préférentiels [12] .

Les entreprises suisses paient actuellement quelque 500 millions de francs par an au titre des droits de douane sur les importations de produits industriels (486,1 millions en 2016, 506,4 millions en 2017). Et ce bien que la majeure partie de ces droits pourraient être évités grâce aux accords de libre-échange. Indépendamment de son approche bilatérale et multilatérale pour réduire les droits de douane, la Suisse a intérêt à prendre des mesures unilatérales en ce qui concerne les droits de douane sur les produits industriels.

Une approche unilatérale est judicieuse, entre autres, car les négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange (avec les États-Unis, l'Inde et les États du Mercosur, par exemple) et celles en vue de l'adaptation d'un accord existant (avec le Japon et le Mexique, par exemple) avancent lentement avec certains partenaires commerciaux importants. Cela tient, dans bien des cas, aux très importantes protections aux frontières en faveur des produits agricoles (droits de douane de 35% en moyenne).

→ **Pour qu'un produit soit exonéré sur la base d'un accord, il doit être entièrement obtenu ou fabriqué dans le pays d'origine ou y être suffisamment ouvré ou transformé. Il faut fournir un certificat d'origine. En 2016, les trois quarts des recettes encaissées au titre des droits de douane sur les produits industriels concernaient des importations depuis des pays de l'UE/AELE et d'autres partenaires de libre-échange.**

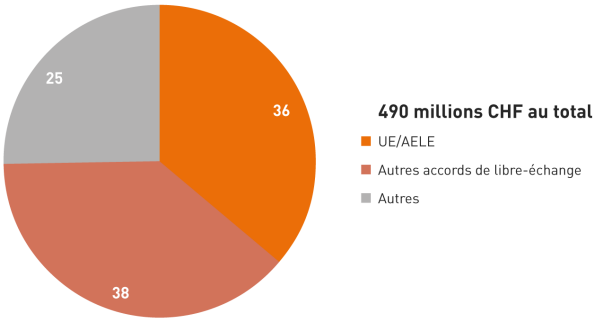
Des règles d'origine dans des accords de libre-échange
Pour qu'un produit puisse être importé à un taux réduit («préférentiel»), il doit être entièrement obtenu ou fabriqué dans le pays d'origine, ou y être suffisamment ouvré ou transformé. Le degré de transformation est établi sur la base de la part de la valeur ajoutée ou d'étapes d'ouvraison et de transformation spécifiques. Ces règles d'origine, qui figurent dans les accords de libre-échange et dans l'ordonnance relative aux règles d'origine régissant l'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement, sont plus ou moins libérales ou, au contraire, restrictives. Lorsqu'un produit satisfait les conditions requises, un importateur se procure le certificat d'origine auprès du producteur. Ensuite, il présente ce certificat aux autorités douanières compétentes pour les importations (en Suisse c'est l'Administration fédérale des douanes) et archive les documents.

Le certificat d'origine est contrôlé et les autorités douanières procèdent parfois à une vérification. Dès lors, l'utilisation d'accords de libre-échange entraîne toujours des charges administratives.

Figure 1

Recettes douanières sur les produits industriels importés en fonction de leur provenance

En pour-cent



Sources : SECO, Administration fédérale des douanes (AFD)
www.economiesuisse.ch

Baisse des dépenses au titre des droits de douane: l'impact varie d'un secteur et d'une entreprise à l'autre

La levée unilatérale des droits de douane sur les produits industriels profiterait à 20% des importations de ces produits. Cela représente un montant de 45 milliards de francs par an environ [13] . L'allègement varie d'un secteur et d'une entreprise à l'autre.

Figure 2

Droits de douane et part aux importations par groupes de produits

Groupes de produits	Moyenne simple En % de la valeur des produits	Droits de douane maximums En % de la valeur des produits	Part à l'ensemble des importations En %	Part des importations exonérées de droits de douane En %
Textiles	5,1	59	1,2	5,3
Habillement	4,0	25	2,0	0
Bois, papier, etc.	3,7	34	3,3	37,7
Véhicules	1,6	15	7,1	5,6
Cuir, chaussures, etc.	1,5	14	1,4	0,1
Minéraux et métaux	1,4	24	43,2	73,2
Autres produits industriels (non spécifié ailleurs)	1,0	15	6,6	50,7
Produits des industries chimiques et pharmaceutique	0,9	22	17,6	72,8
Machines électriques	0,6	8	4,8	40,9
Machines non électriques	0,5	6	6,4	36,3
Total produits industriels	**1,8**	**59**	**-**	**-**
Produits agricoles	35,2	> 1000	-	-

Sources : World Tariff Profiles 2018 (OMC, CCI, CNUCED)
www.economiesuisse.ch

→ **L'exonération des droits de douane pour un produit varie d'une branche et d'une entreprise à l'autre. La branche du textile et de l'habillement bénéficierait des allègements les plus importants.**

On peut dire que plus les droits de douane sont élevés dans une branche, plus les allègements seraient importants. Pour les produits qui nous intéressent, les droits de douane sont particulièrement élevés sur les textiles (5,6% en moyenne), l'habillement (4,0%), le bois et le papier (3,7%). On constate par ailleurs de grandes différences d'un produit à l'autre: la fourchette va de 0,3% sur des appareils électriques à 8,6% dans le domaine de l'habillement. Le poids des droits de douane dans une branche ou une entreprise dépend également de la part des importations effectivement exonérées de droits de douane.

En chiffres absolus, voici ce qui en résulte pour plusieurs catégories de produits: 225 millions de francs seraient économisés sur les importations de textiles, d'habillement et de chaussures [14] (en 2016, cette branche était à l'origine de plus de la moitié des recettes douanières). Pour les importations de voitures, motos et vélos et autres véhicules, les économies atteindraient 50 millions de francs (cf. aussi les explications ci-après sur les certificats d'origine et les importations parallèles). Par ailleurs, 50 millions de francs seraient économisés sur les machines et les appareils électroniques, 28 millions sur les ouvrages en acier et autres métaux et ouvrages en ces matières, 27 millions sur les ouvrages en cuir et en matières synthétiques et 22 millions sur les produits chimiques et pharmaceutiques.

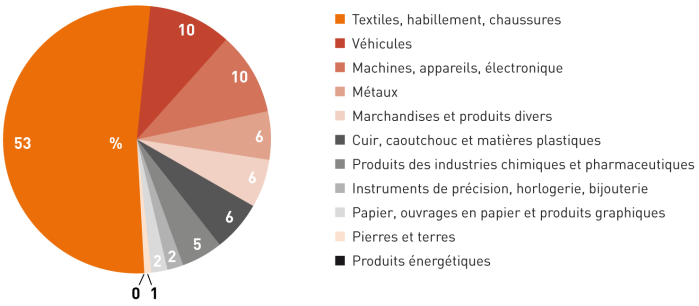
Pour certaines entreprises, les allègements pourraient jouer un rôle plus important – pour celles actives dans des branches représentant un volume faible justement (branche du textile et de l'habillement, par exemple). Les trois exemples présentés

dans l'encadré ci-après montrent ce que peuvent représenter les droits de douane pour une entreprise.

Figure 3

Recettes douanières ventilées par catégories de produits

▸ 490 millions CHF au total (2016)



Source : Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), Administration fédérale des douanes (AFD)
www.economiesuisse.ch

Quelles sont les conséquences de droits de douane élevés? Trois exemples tirés de l'industrie du textile et de l'habillement

1. Une entreprise textile avec 200 employés en Suisse utilise tous les accords de libre-échange ainsi que les procédures spéciales (y compris le trafic de perfectionnement actif et passif et les taux préférentiels en fonction de l'utilisation). Ses dépenses douanières atteignent néanmoins 170 000 francs par an environ. Cela représente 8,5% de ses investissements annuels. Une somme qui pourrait être utilisée pour d'importants projets d'investissement comme la numérisation de processus.

2. En raison du niveau élevé des droits de douane, une entreprise de perfectionnement n'achète plus que dans l'UE. Elle risque de faire face régulièrement à des goulets d'étranglement et de ne pas pouvoir s'approvisionner en adéquation avec ses besoins. L'abolition des droits de douane lui donnerait plus de flexibilité.

3. Une usine de tissage paie chaque année des dizaines de milliers de francs en droits de douane. Les protections douanières ne lui apportent rien: elle fabrique des tissus hautement spécialisés, elle n'a pas grand-chose à craindre de la concurrence étrangère.

→ **Pour l'OMC, les droits de douane de moins de 3% sont des «droits de douane à caractère de nuisance», car les recettes générées sont inférieures aux charges induites par la perception. En cas de levée des droits de douane industriels, la suppression du certificat d'origine représenterait un allègement substantiel.**

Les charges administratives sont disproportionnées

L'OMC parle de «nuisance tariffs» lorsque les charges administratives liées aux formalités douanières sont supérieures aux recettes générées. C'est le cas lorsque les droits de douane sont inférieurs à 3,0%. Dès lors que ceux appliqués sur les produits industriels en Suisse se montent à 1,8% en moyenne, presque tous les droits de douane industriels sont des «nuisance tarifs».

À combien se chiffrent les charges administratives? Les entreprises doivent annoncer chaque transaction transfrontière aux douanes et établir le décompte de TVA. Il y a souvent de l'attente à la frontière parce que les bureaux de douane ne sont pas ouverts en continu, par exemple. Une entreprise qui souhaite importer des marchandises en franchise de douane sur la base d'un accord de libre-échange doit en outre fournir un certificat d'origine (cf. encadré sur les règles d'origine). D'après des estimations, le certificat d'origine représente 20% [15] environ des charges administratives (hors droits de douane) des entreprises pour les importations.

Les entreprises qui transforment des matières premières et exportent ensuite leurs produits en utilisant un accord de libre-échange [16] devront continuer de fournir un certificat d'origine pour les matières premières afin de pouvoir bénéficier d'une réduction des droits de douane. En revanche, avec la levée des droits de douane sur les produits industriels, le certificat d'origine disparaîtrait définitivement pour les produits de consommation vendus à des consommateurs finaux en Suisse.

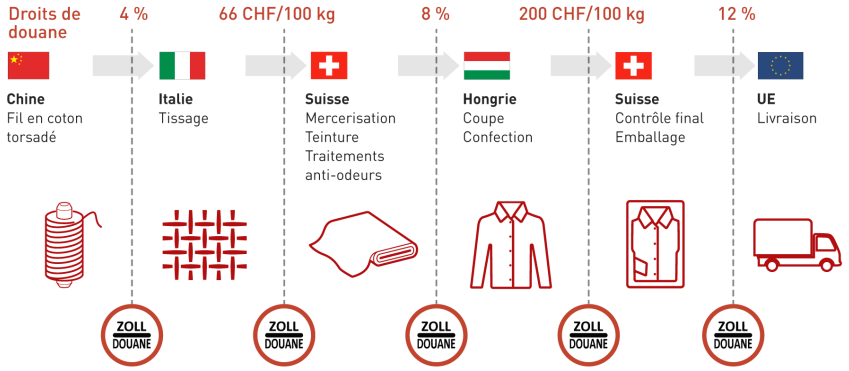
Pour les partenaires commerciaux situés dans l'UE et l'AELE, le certificat d'origine disparaîtrait pour 42% approximativement de leurs exportations (valeur) vers la Suisse. Pour les autres partenaires de libre-échange et les pays en développement, cette part serait plus faible (respectivement 23% et 18% [17]) .

Les procédures dites spéciales, qui occasionnent des charges lourdes, disparaîtraient presque totalement. Elles comprennent les taxations provisoires (en raison de l'absence de certificat d'origine ou d'un certificat d'origine non valable), le trafic de perfectionnement actif, l'utilisation temporaire et les facilitations douanières en fonction de l'utilisation.

La figure 3 montre une chaîne logistique typique dans l'industrie du textile, pour laquelle les dépenses de droits de douane atteignent jusqu'à 15%. Sachant que les règles d'origine sont parfois très restrictives, les accords de libre-échange ne permettent souvent pas de réduire ces coûts. Certaines entreprises recourent dès lors à des procédures spéciales, comme le perfectionnement actif. Leur utilisation est toutefois très compliquée et on oublie souvent que les produits transformés ne peuvent plus bénéficier de taux préférentiels à l'exportation en raison de l'interdiction du «drawback» prévue dans des accords importants [18] . En cas de suppression unilatérale des droits de douane, les entreprises pourraient importer sans procédure spéciale et exporter leurs produits transformés en bénéficiant de l'origine préférentielle – pour autant que les règles d'origine soient satisfaites – laquelle disparaît avec l'interdiction du «drawback». Dès lors, l'entreprise pourrait être exemptée de droit de douane sur l'ensemble de la chaîne de valeur.

Figure 4

Chaîne logistique typique pour la confection d'une chemise



Source : economiesuisse, en collaboration avec Swiss Textiles
www.economiesuisse.ch

→ **D'après des estimations, en cas de levée des droits de douane, les charges administratives diminueraient pour 35% des produits industriels importés en Suisse. Cela représente une baisse des dépenses de 100 millions de francs par an au moins pour les entreprises suisses.**

D'après des estimations, les charges administratives diminueraient pour 35% des produits industriels importés en Suisse en lien avec la levée des droits de douane industriels. Cela représente une baisse des dépenses de 100 millions de francs au moins pour les entreprises suisses – sachant que ce chiffre ne tient pas compte des charges induites pour déterminer la bonne procédure, du risque d'erreur, des amendes, de la formation de collaborateurs ou de la flexibilité (stratégique) moindre pour les achats. Il s'agit donc d'une estimation prudente des allègements administratifs, le volume effectif étant probablement supérieur.

En cas de levée des droits de douane industriels, les charges diminueraient également du côté de l'AFD. En effet, celle-ci recevrait moins de demandes de renseignement, délivrerait moins d'autorisations, effectuerait moins de contrôles et de vérifications de certificats d'origine. Le potentiel d'économies est estimé [19] à 7 millions de francs. Ces ressources devraient être restituées aux entreprises ou à la collectivité.

Enfin, la disparition du certificat d'origine réduirait les charges administratives des entreprises étrangères exportant vers la Suisse. Leurs économies en lien avec la levée des droits de douane sur les produits industriels sont estimées à 150 millions de francs.

Comment les consommatrices et les consommateurs en profiteraient-ils?

→ Les droits de douane appartiennent à la catégorie des barrières étatiques faussant la concurrence, augmentant les coûts et renchérissant les produits. Des droits de douane de 500 millions de francs signifient que les importations sont ainsi trop chères d'au moins 500 millions de francs. À condition que la concurrence fonctionne, on peut supposer que les entreprises répercuteraient sur les consommateurs la baisse des frais liée à la suppression des droits de douane.

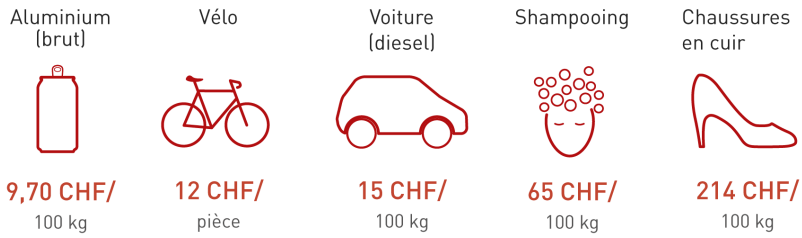
Des prix plus bas et un plus grand choix

La vie en Suisse est chère. Les biens de consommation sont 29% plus chers [20] et les biens d'équipement 30% plus chers que dans l'UE-15 [21] , en raison de facteurs liés à l'offre [22] et à la demande [23] , les mesures gouvernementales et les restrictions [24] de la concurrence y contribuant. Certains de ces facteurs correspondent à un besoin (haute qualité, par exemple), ne peuvent être modifiés (topographie, par exemple) ou alors seulement au prix de pertes massives (productivité élevée ou salaires élevés, par exemple).

Les politiciens peuvent, cependant, démanteler des obstacles étatiques entravant la concurrence, augmentant les coûts et renchérissant les produits. Comme nous l'avons montré précédemment, les droits de douane appartiennent à cette catégorie. Des droits de douane de 500 millions de francs signifient que les importations sont trop chères d'au moins 500 millions de francs. À condition que la concurrence fonctionne, on peut supposer que les entreprises répercuteraient la baisse des coûts pour l'importation de vêtements, de voitures ou de cosmétiques sur les consommateurs. La levée des droits de douane permettrait toutefois d'importer des biens de consommation, mais aussi des matières premières, des produits semi-finis et des biens d'équipement à des prix inférieurs. La baisse de prix des intrants ferait diminuer les coûts de production des entreprises et augmenter les importations. Cela renforcerait la concurrence entre les entreprises, entraînant une nouvelle baisse des prix.

Figure 5

Droits de douane sur une sélection de produits



Autres exemples	Pour 100 kg
Appareils à souder	14 CHF
Machines pour réaliser des confiseries, cacao ou chocolat	17 CHF
Tissus en coton	105 CHF

Sources : Administration fédérale des douanes (AFD), economiesuisse
www.economiesuisse.ch

→ Grâce à la suppression des droits de douane sur les produits industriels, les prix des textiles, de l'habillement et du cuir et des chaussures reculeraient de 3,6%. En moyenne, les Suisses économiseraient 7,50 francs par mois environ sur leurs achats de vêtements et de chaussures.

L'ampleur de la baisse des prix des produits, à la suite de la suppression des droits de douane industriels, dépend principalement des droits de douane, des charges administratives et du volume des marchandises déjà importées en franchise de droits. Ce dernier dépend de plusieurs facteurs, telles que les charges administratives, les règles d'origine et l'origine des marchandises. À cela s'ajoute que les fabricants étrangers refusent parfois de délivrer des certificats d'origine aux importateurs indépendants (importateurs parallèles). Par exemple, un constructeur automobile peut vendre une voiture par l'intermédiaire de sa filiale à un prix plus élevé sans concurrencer les importations parallèles. La suppression des droits de douane industriels rendant le certificat d'origine superflu dans le cas des importations de voitures, les importateurs parallèles ne peuvent plus faire l'objet de discrimination par rapport aux importateurs officiels.

Le modèle de calcul part de l'hypothèse que les prix en Suisse baisseraient de 0,1 à 2,6% selon le groupe de produits. Globalement et tous secteurs confondus, le niveau des prix diminuerait de 0,1% ou de 350 millions de francs (2016) [25] .

Selon un modèle de calcul d'Ecoplan, les secteurs du textile, de l'habillement, du cuir et des chaussures qui bénéficieraient des réductions tarifaires les plus importantes enregistrent la plus forte baisse de prix sur le marché indigène, soit -3,6%. En moyenne, les Suisses dépensent 210 francs par mois en chaussures et vêtements (2016) . Étant donné que les droits de douane moyens sur les vêtements et les chaussures sont actuellement de 3,6%, la suppression des droits de douane leur permettrait d'économiser 7,50 francs par mois environ sur ces achats.

Avantages pour l'économie suisse

→ **Les divers effets entraîneraient une augmentation du PIB Suisse de 860 millions de francs par an. Le revenu par habitant augmenterait de 43 francs.**

Une industrie d'exportation compétitive
Comme nous l'avons déjà mentionné, l'ensemble de l'économie profiterait nettement d'une abrogation tarifaire, par le biais de divers effets indirects [26] :

Augmentation des importations
Les droits de douane faussent les prix du marché et donc les relations commerciales: en cas de disparition des distorsions du marché, les importateurs tiendraient à nouveau davantage compte de la qualité, du prix et des coûts de transport pour leurs décisions d'achat. Aujourd'hui, ils doivent également intégrer les droits de douane et les charges administratives. La suppression des droits de douane renforcerait ainsi l'efficacité des relations commerciales, à la fois en soi et grâce à la baisse des coûts des importations. Cela renforcerait la concurrence et entraînerait une augmentation des importations (+0,5%).

Hausse des exportations
Sans droits de douane, le coût des intrants diminuerait et les relations commerciales deviendraient plus efficaces, réduisant ainsi les coûts de production des entreprises. La productivité et la compétitivité des entreprises serait renforcée. En conséquence, les exportations suisses augmenteraient également (+0,4%).

Le PIB augmente
Le PIB Suisse augmenterait de 860 millions de francs (+0,13%) par an (2016) en raison de tous ces effets. La baisse des charges administratives chez les entreprises est incontestablement responsable de ces effets positifs. Toutefois, il s'agit d'une estimation prudente. Les effets positifs attendus d'une place économique suisse plus attractive, induits par la baisse des coûts réglementaires et commerciaux, l'intégration accrue dans les marchés et une plus grande sécurité juridique, ne sont pas pris en compte.

Les salaires augmentent
De même que la production économique augmente à la suite des baisses tarifaires, la demande de main-d'œuvre et de capital progresse. Il en résulte des salaires légèrement plus élevés (+0,13%), soit de 82 francs par poste à plein temps. En Suisse, les revenus du capital augmenteraient de 0,19% ou 0,33 milliard de francs.

Augmentation du revenu par habitant
Ecoplan a également calculé que si les droits de douane étaient supprimés, les revenus augmenteraient. Après déduction du transfert supposé dans le modèle pour compenser la baisse des recettes douanières de l'État, les revenus augmenteraient de 43 francs par habitant.

Combien coûterait la suppression des droits de douane à l'État?

Les droits de douane payés par les entreprises vont actuellement dans les caisses de la Confédération. Avec la suppression des droits de douane, l'État verrait ses recettes reculer de 490 millions de francs de moins par an environ (2016).

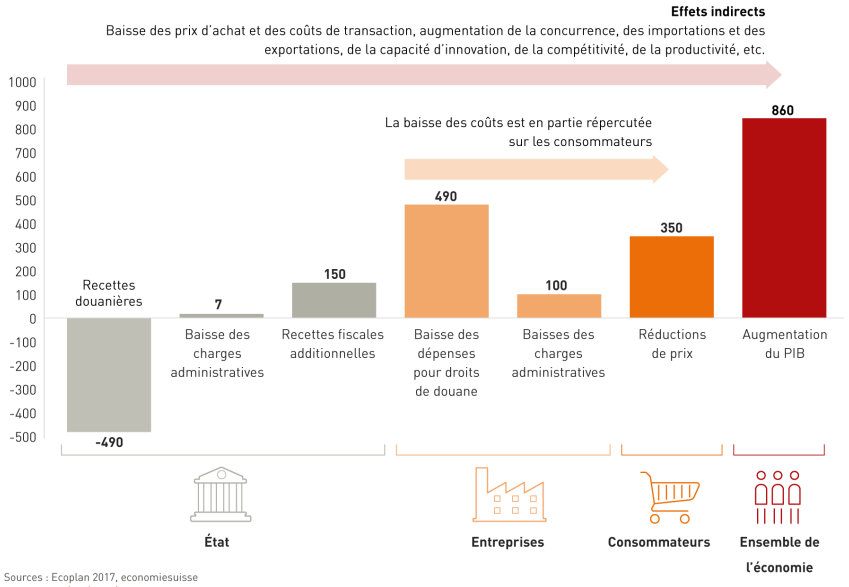
Étant donné que la suppression des droits de douane entraînerait des gains d'efficacité se traduisant par une augmentation de la production économique et, partant, des recettes fiscales, l'État percevrait davantage d'impôts sans modifier ses taux. Selon Ecoplan [27] , ces recettes fiscales supplémentaires s'élèveraient à 150 millions de francs par an. Cela compenserait 30% environ des recettes douanières disparues, en supposant que les dépenses publiques réelles par habitant restent constantes. L'écart entre les dépenses et les recettes de l'État serait donc d'environ 310 millions de francs par an. Si la Confédération libérait les 7 millions de francs que l'AFD économiserait, ce montant pourrait être déduit du manque à gagner.

La figure 6 donne un aperçu des effets de la levée des droits de douane sur les produits industriels pour tous les acteurs, à savoir l'État, les entreprises, les consommateurs et, enfin, l'économie dans son ensemble.

Figure 6

Effets de la levée des droits de douane sur les produits industriels

En millions de francs



Sources : Ecoplan 2017, economiesuisse
www.economiesuisse.ch

La Suisse affaiblirait-elle sa position dans les négociations relatives à des accords de libre-échange?

→ **Les droits de douane sur les produits industriels ont perdu de leur importance par rapport à d'autres aspects (droits de douane sur les produits agricoles, barrières commerciales non tarifaires, propriété intellectuelle, par exemple) – dans les négociations conduites par la Suisse et en tant que mesure protectionniste utilisée dans le monde entier.**

Si la Suisse décide de manière autonome de supprimer ses droits de douane sur les importations industrielles, abandonne-t-elle prématurément et sans nécessité sa marge de manœuvre dans les négociations qu'elle mène? Pour y répondre, il faut prendre en compte les aspects suivants:

- Les droits de douane sur les produits industriels ont perdu de leur importance dans les négociations sur des accords de libre-échange menées par la Suisse. Étant donné que l'industrie ne veut plus de droits de douane et que la Suisse n'en bénéficie pas de manière nette, celle-ci propose systématiquement et d'emblée à ses partenaires d'adopter l'approche dite «zéro droits de douane». Dans les discussions, la protection de la propriété intellectuelle, les services, les marchés publics et les obstacles au commerce non tarifaires sont aujourd'hui beaucoup plus importantes que les droits de douane sur les produits industriels. En outre, les pays en développement [28] avec lesquels la Suisse a récemment conclu des accords de libre-échange ou avec lesquels elle cherche à le faire – comme l'Indonésie, la Malaisie, l'Argentine, le Brésil et l'Inde [29] – ne paient pas de droits de douane sur les produits industriels (excepté sur la plupart des textiles).

- En ce qui concerne les droits de douane sur les produits industriels, l'avantage des accords de libre-échange est que, après leur ratification, les tarifs ne peuvent être relevés au niveau des droits appliqués à la nation la plus favorisée de l'OMC [30] . Les accords de libre-échange offrent donc une protection contre des hausses tarifaires politiquement arbitraires. La réduction tarifaire est en effet souvent motivée par le souhait d'améliorer l'accès au marché pour attirer des investissements suisses.

- Jusqu'en 2018, les droits de douane avaient perdu de leur importance à l'échelle mondiale en tant que mesure de protection commerciale. D'autres mesures, tels que les mesures conditionnelles de défense commerciale (mesures antidumping, compensatoires et de protection), les subventions et les mesures à l'exportation, avaient davantage la cote (cf. figure 7).

- Enfin, les partenaires de libre-échange de la Suisse (ainsi que les pays en développement définis dans le système généralisé de préférences) bénéficieraient également de la suppression des droits de douane industriels en Suisse. Il est peu probable qu'ils utilisent l'approche «zéro droits de douane» comme argument contre la Suisse dans l'éventualité d'une modernisation des accords existants. On estime que leurs entreprises exportatrices profiteraient d'une baisse des charges administratives de 150 millions de francs, car elles devraient délivrer moins de certificats d'origine.

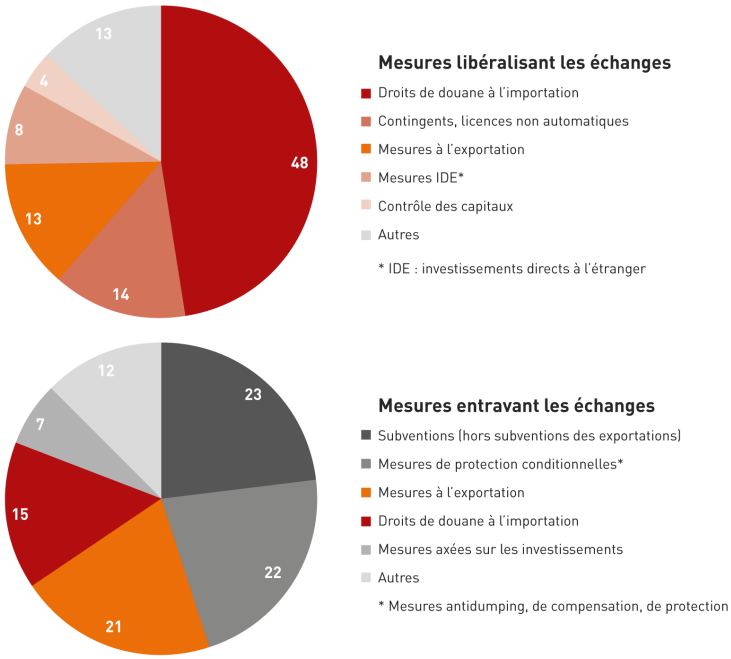
  Une analyse [31] incluant plusieurs études de cas sur le Canada, la Nouvelle-Zélande

et la Norvège conclut que la réduction unilatérale des droits de douane n'entrave pas de façon majeure les négociations de libre-échange. Enfin, la suppression unilatérale de droits de douane est tout simplement le moyen le plus efficace de faciliter le commerce et de le rendre plus efficace. L'approche bilatérale entraîne toujours des charges administratives.

Figure 7

Mesures libéralisant et entravant les échanges, en 2017

En pour-cent



Source : Global Trade Alert
www.economiesuisse.ch

Conclusion et perspectives: les coûts commerciaux doivent continuer à baisser

→ Les entreprises, les consommateurs et l'économie dans son ensemble bénéficieraient de la suppression des droits de douane sur les produits industriels. Mais ce n'est pas la panacée. D'autres obstacles au commerce doivent être supprimés pour renforcer l'attractivité et la compétitivité de la place économique suisse.

La suppression des droits de douane sur les produits industriels est une mesure structurelle qui profite non seulement aux entreprises et aux consommateurs, mais également à l'économie et à la société dans son ensemble. Mais il est également clair qu'une telle mesure n'est pas la panacée. Elle ne doit pas occulter le fait que les entreprises doivent encore remplir une déclaration en douane lorsqu'elles importent des marchandises. Il est également possible que les dépenses des entreprises d'autres pays augmentent légèrement, parce qu'elles devront informer les producteurs et fournisseurs des cas nécessitant un certificat d'origine ou non, par exemple. De plus, les entreprises qui transforment des intrants et qui les exportent ensuite en vertu d'un accord de libre-échange [32] devraient, dans certains cas, continuer à fournir le certificat d'origine de leurs intrants afin de pouvoir bénéficier d'une réduction tarifaire. Cela signifie que les échanges internationaux de marchandises continueraient à induire des charges administratives même après la suppression des droits de douane sur les produits industriels.

Les entreprises sont prêtes à prendre en charge les frais parfois élevés liés aux changements. Toutefois, si la Suisse ne veut pas perdre davantage de son attractivité et de sa compétitivité par rapport à ses concurrents, la suppression des droits de douane sur les produits industriels doit nécessairement conduire à d'autres simplifications du commerce international des marchandises. La numérisation complète et la simplification des processus douaniers en Suisse en font partie (les milieux économiques suisses accordent ainsi une attention particulière au programme informatique et de transformation DaziT de l'AFD, qui vise précisément à atteindre cet objectif d'ici à 2026). La réduction des protections douanières en faveur du marché agricole suisse est également essentielle, tout comme l'élimination des obstacles techniques au commerce et la conclusion de nouveaux accords de libre-échange avec d'importants partenaires commerciaux.

1. «Le Conseil fédéral adopte des mesures pour lutter contre l'îlot de cherté», communiqué de presse du 20 décembre 2017. https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/seco/nsb-news.msg-id-69321.html
2. Extrapolation à partir des dépenses de consommation nominales des ménages en 2016 (services compris)
3. Afin d'analyser l'impact macroéconomique de la levée des droits de douane sur les produits industriels, l'institution de recherche Ecoplan a réalisé une modélisation pour la Suisse: «Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz», étude réalisée à la demande du Secrétariat d'État à l'économie SECO, Ecoplan, Berne 2017
4. Dans son étude, Ecoplan émet l'hypothèse que les ménages devraient combler la lacune financière causée par la levée des droits de douane dans le budget de la Confédération. Le revenu par habitant est calculé sur la base du revenu généré par les capitaux et le travail auquel on soustrait ces «transferts» des ménages vers le budget de la Confédération.
5. Somme des exportations et importations par rapport au PIB
6. «The Global Competitiveness Report 2018», Forum économique mondial, 16 octobre 2018. https://www.weforum.org/reports/the-global-competitveness-report-2018
7. L'indicateur «Trade openness» couvre les obstacles au commerce non tarifaires, les droits de douane, la complexité des droits de douane, l'efficience des procédures douanières et l'ouverture en matière de commerce des services («Services trade openness»).
8. «The Global Enabling Trade Report 2016», Forum économique mondial. http://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/enabling-trade-rankings/
9. Statistique du commerce extérieur de l'Administration fédérale des douanes AFD (Swiss-Impex)
10. «Accords de libre-échange», Secrétariat d'État à l'économie SECO. https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen.html
11. Dans le cadre du système généralisé de préférences (GSP), la Suisse accorde des préférences tarifaires pour les biens originaires importés depuis des pays en développement (en franchise de douane ou droits de douane réduits). La majorité des textiles ne bénéficient pas de préférences tarifaires. Cf. 632.911 Ordonnance fixant les droits de douane préférentiels en faveur des pays en développement, Annexe 1, Liste des pays et territoires en développement. https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20061738/index.html
12. Cela vaut tout particulièrement pour les PME qui doivent souvent faire appel à des experts externes. Les grandes sociétés disposent généralement d'un département ad hoc et profitent d'économies d'échelle, ce qui relativise les frais fixes élevés occasionnés par le dédouanement.
13. «Abolition unilatérale des droits de douane industriels: une opération gagnante», Peter Moser/Martin Werner. Dans: La Vie économique, juin 2016
14. «Suppression des droits de douane sur les produits industriels. Rapport explicatif concernant le projet mis en consultation, 7 décembre 2018
15. B,S,S. (2017): «Administrative Entlastung bei einem unilateralen Zollabbau für Industriegüter». Sur mandat du SECO. Berne: SECO
16. Exemple de cumul: des prestations sont importées depuis l'Allemagne, transformées, puis réexportées vers l'Allemagne. L'entreprise suisse devrait continuer de réclamer un certificat d'origine à son fournisseur si ce cumul permet de satisfaire les exigences et d'obtenir la réduction des droits de douane pour l'exportation vers l'Allemagne. Dans: La Vie économique
17. «Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz», étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie SECO, Ecoplan, Berne 2017, p. 50

18. Interdiction du «drawback»: Cette règle contenue dans certains accords prévoit qu'aucune préférence ne peut s'appliquer lorsqu'un producteur utilise des matières non originaires faisant l'objet d'un remboursement ou d'une exemption des droits de douane (biens importés puis réexportés dans le trafic de perfectionnement, par exemple).
19. B,S,S. (2017): «Administrative Entlastung bei einem unilateralen Zollabbau für Industriegüter». Sur mandat du SECO. Berne: SECO
20. «Wettbewerb ist die beste Medizin. Fiche d'information: Hochpreisinsel Schweiz». economiesuisse, Commerce Suisse, Swiss Retail Federation, 3.12.2015
21. Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède
22. Salaires élevés, petit marché, topographie particulière, loyers et coûts du sol élevés, multilinguisme, segmentation des débouchés, réseau de filiales dense, concentration relativement élevée du marché, par exemple
23. Exigences élevées en termes de qualité et de service, faible propension à utiliser des produits de substitution, pouvoir d'achat élevé, par exemple
24. Prescriptions sociales suisses, monopoles étatiques, prix administrés, cloisonnement du marché agricole, droits de douane élevés sur les importations depuis l'UE, augmentation des taxes, par exemple
25. Il faut s'attendre à une hausse de prix minime dans les secteurs où les droits de douane sont maintenus (agriculture, énergie et services). En effet, la suppression de droits de douane et la baisse des charges administratives renforcent la productivité et donc la production économique. Cela entraîne une hausse des salaires et du rendement des capitaux et donc des prix. Explication tirée de: «Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz», étude réalisée sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie SECO, Ecoplan, Berne 2017
26. Les chiffres ci-après proviennent de l'étude «Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz» réalisée par Ecoplan sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie, SECO, Ecoplan, Berne 2017
27. «Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz», étude réalisée sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie SECO, Ecoplan, Berne 2017
28. Selon le système généralisé de préférences (SGP)
29. Cf. 632.911 Ordonnance fixant les droits de douane préférentiels en faveur des pays en développement, Annexe 1, Liste des pays et territoires en développement. https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20061738/index.html
30. Clause de la nation la plus favorisée (NPF): En vertu de celle-ci, les privilèges commerciaux accordés à un partenaire doivent l'être à tous les autres partenaires contractuels. En principe, les États membres de l'OMC s'accordent mutuellement les droits de la nation la plus favorisée. Des exceptions sont possibles dans le cadre d'accords de libre-échange ou du système généralisé des préférences (SGP).
31. «Empirical analysis of the potentials and economic impact of the unilateral easing of import restrictions», Sidley Austin 2017, étude commandée par le SECO
32. Exemple de cumul: Des prestations sont importés depuis l'Allemagne, transformées puis réexportées vers l'Allemagne. L'entreprise suisse devra continuer de demander des certificats d'origine à ses fournisseurs, si ce cumul permet de satisfaire les exigences et d'obtenir une réduction des droits de douane à l'exportation. Dans: La Vie économique