



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

Secrétariat d'État à l'économie SECO
Services spécialisés économie extérieure
Circulation internationale des marchandises

Suppression des droits de douane sur les produits industriels

Rapport explicatif
concernant le projet mis en consultation

7 décembre 2018

Table des matières

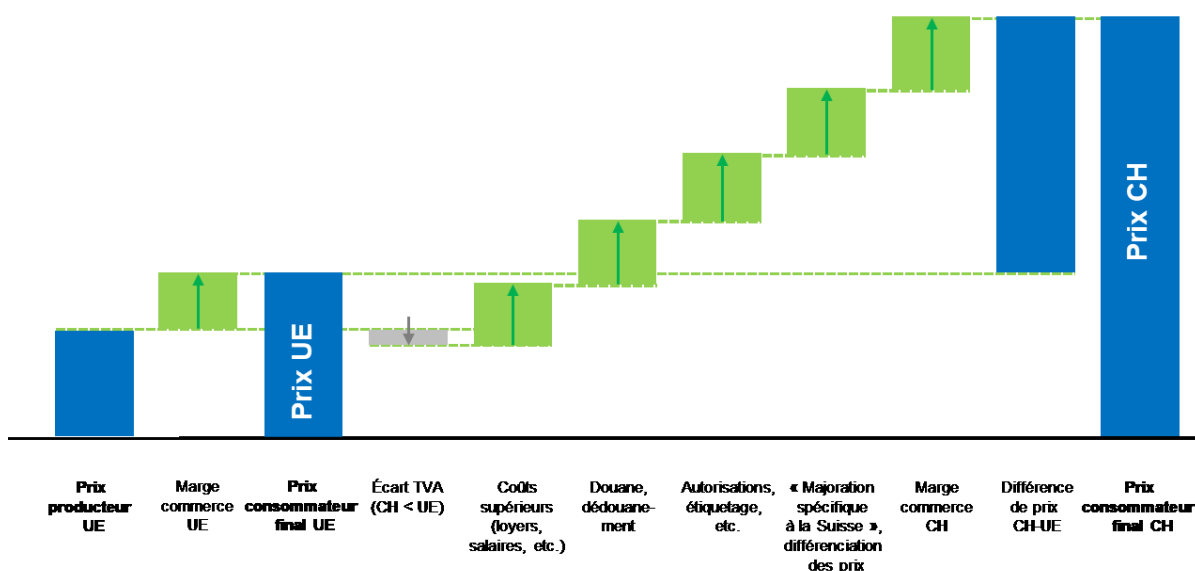
1	Introduction.....	3
1.1	Train de mesures « Facilitation des importations »	3
1.2	Contexte commercial international.....	4
1.3	Droits de douane actuels sur les produits industriels.....	4
2	Dispositif proposé	5
2.1	Suppression des droits de douane sur les produits industriels	5
2.1.1	Grandes lignes de la réglementation proposée	5
2.1.2	Définition des produits industriels	6
2.2	Simplification de la structure du tarif des douanes	6
2.2.1	Contexte.....	6
2.2.2	Contenu de la réglementation proposée.....	7
2.3	Entrée en vigueur du projet.....	7
3	Commentaire de la modification de loi.....	8
4	Conséquences	8
4.1	Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes	8
4.1.1	Conséquences financières	8
4.1.1.1	Pertes de recettes douanières.....	8
4.1.1.2	Compensation par des recettes fiscales plus élevées	9
4.1.1.3	Économies pour l'administration.....	9
4.1.1.4	Résumé des conséquences financières	10
4.1.2	Perte de pouvoir de négociation pour les nouveaux accords de libre-échange	10
4.1.3	Conséquences de la simplification de la structure du tarif des douanes	11
4.2	Conséquences économiques.....	11
4.2.1	Économies réalisées grâce à la suppression des droits de douane.....	11
4.2.2	Allègement administratif des entreprises	13
4.2.3	Conséquences économiques indirectes	15
4.2.4	Conséquences de la simplification de la structure du tarif des douanes	16
4.3	Synthèse des conséquences économiques et financières	17
5	Relation avec le programme de la législature.....	17
6	Aspects juridiques.....	18
6.1	Constitutionnalité	18
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	18
6.2.1	Organisation mondiale du commerce	18
6.2.2	Union européenne.....	18
6.2.3	Accords de libre-échange.....	18
6.2.4	Conventions douanières internationales.....	18

1 Introduction

1.1 Train de mesures « Facilitation des importations »

En 2017, le niveau des prix des biens et services destinés à la consommation privée en Suisse était en moyenne 54 % plus élevé que celui de l'UE-15¹. Dans notre pays, les biens de consommation et les biens d'investissement sont respectivement 29 % et 30 % plus chers que dans l'UE-15². Le Conseil fédéral a étudié les causes de l'écart de prix entre la Suisse et ses voisins³. Il a identifié plusieurs facteurs explicatifs, dont l'incidence varie cependant d'un produit à l'autre (cf. figure 1). D'une part, le niveau des prix est fortement influencé par les salaires et les coûts indigènes ; 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 plus élevés. Le train de mesures « Facilitation des importations » arrêté par le Conseil fédéral en décembre 2017 prévoit la suppression ciblée d'entraves au commerce pour lutter contre le cloisonnement du marché et les discriminations par les prix au détriment de la Suisse, et pour accroître la concurrence. Il doit 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.

Figure 1 : Facteurs explicatifs du niveau élevé des prix finaux en Suisse⁴



Le haut niveau des salaires en Suisse reflète avant tout la productivité élevée et, partant, la prospérité de la population. Or la cherté des biens et des services résultant du cloisonnement du marché suisse réduit le pouvoir d'achat des consommateurs et pèse sur la compétitivité des entreprises.

Malgré l'ouverture de l'économie suisse, de nombreuses barrières tarifaires et non tarifaires subsistent. Elles permettent aux entreprises de cloisonner le marché de différentes manières et d'exiger une « majoration spécifique à la Suisse ». Il s'ensuit qu'aucune mesure isolée n'est

¹ L'Europe des Quinze (UE-15) regroupe l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

² Indice des prix d'Eurostat, cf. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=prc_ppp_ind&lang=fr.

³ Conseil fédéral, *Entraves aux importations parallèles*, rapport en réponse au postulat 14.3014 « 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 », Berne : SECO, 22 juin 2016.

⁴ Exemple stylisé : il n'est pas possible d'en tirer des conclusions quant à la taille relative de chaque bloc.

susceptible de faire baisser le niveau des prix de façon significative. Seul un train de mesures permettra de lutter efficacement contre le cloisonnement artificiel du marché suisse.

En conséquence, le Conseil fédéral a arrêté, le 20 décembre 2017, un train de mesures visant à faciliter les importations, qui comprend six volets :

- la suppression unilatérale des droits d'entrée sur les produits industriels ;
- la réduction des droits de douane sur les produits agricoles et les denrées alimentaires compte tenu de la politique agricole ;
- la réduction des conséquences économiques négatives des exceptions au principe « Cassis de Dijon » ;
- le remplacement du régime de l'autorisation par une obligation de notification pour l'importation de denrées alimentaires soumises au principe « Cassis de Dijon » ;
- la mise en place d'une déclaration simplifiée des informations sur les produits ;
- la modernisation du contrôle des fusions.

Après avoir examiné⁵ le premier volet, à savoir la suppression unilatérale des droits d'entrée sur les produits industriels, le Conseil fédéral a donné le mandat de préparer un projet de loi visant à la concrétiser. C'est ce projet qui est mis en consultation et fait l'objet du présent rapport. Il comprend 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 de l'économie et de la Confédération.

1.2 Contexte commercial international

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, l'économie suisse est davantage tributaire des échanges internationaux que les économies d'une certaine importance. 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 accords de libre-échange (ALE) conclus avec d'autres partenaires, mais encore créer des conditions-cadre économiques optimales pour ses entreprises. La suppression unilatérale des droits de douane sur les produits 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.

1.3 Droits de douane actuels sur les produits industriels

La Suisse perçoit des droits de douane à l'importation⁶ sur la grande majorité des produits industriels⁷ (définition : cf. ch. 2.1.2). Actuellement, ces droits sont pour la plupart très bas (1,8 % en moyenne). Certains produits, comme les textiles et les vêtements, sont plus fortement taxés ; les droits d'entrée moyens sur les textiles sont de 5,6 %, ceux perçus sur les vêtements, de 4,0 %⁸.

⁵ DEFR, *La facilitation des importations pour lutter contre l'îlot de cherté : rapport au Conseil fédéral*, Berne : SECO, 2017, chap. 2.

⁶ La Suisse ne perçoit pas de droits de douane à l'exportation. Dans le présent rapport, les termes *droits de douane* et *droits de douane industriels* désignent, sauf indication contraire, les droits d'entrée (ou droits de douane à l'importation) sur les produits industriels.

⁷ Certains biens, comme les produits informatiques ou les produits pharmaceutiques, bénéficient d'ores et déjà de la franchise douanière.

⁸ Moyenne simple, droits NPF appliqués en 2017 (cf. OMC / Centre du commerce international / Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Profils tarifaires dans le monde 2018*, Genève : OMC,

La perception de droits de douane plus élevés sur les produits textiles a un fondement historique. Autrefois, elle servait à protéger l'industrie suisse du textile contre la concurrence étrangère. De nos jours, les entreprises suisses de ce secteur sont étroitement imbriquées dans les chaînes de valeur internationales, si bien que la protection douanière se révèle néfaste. Dans la majorité des autres secteurs également, de nombreuses entreprises transforment des matières d'origine étrangère et réexportent ensuite une grande partie de leurs produits. Les droits d'entrée actuels pénalisent donc directement les entreprises concernées en renchérissant les biens intermédiaires. Il s'ensuit une diminution de la compétitivité de ces entreprises par rapport à leurs concurrents étrangers. En d'autres termes, les droits de douane vont à l'encontre de leur objectif initial, à savoir protéger l'industrie nationale. Assurer un accès simple et bon marché aux biens intermédiaires est donc dans l'intérêt de l'économie, qui pourra ainsi défendre durablement sa position sur les marchés mondiaux.

Les recettes douanières de la Suisse ont atteint 1188,7 millions de francs en 2016⁹. Les droits de douane sur les produits industriels génèrent environ deux cinquièmes de ce montant (2016 : 486,1 millions de francs ou 40,9 %). Le solde provient des droits d'entrée sur les produits agricoles. Les recettes douanières imputables aux produits industriels représentent 0,7 % des recettes de la Confédération (2016).

2 Dispositif proposé

Le projet comporte deux éléments : d'une part, la suppression des droits de douane sur l'intégralité des produits industriels, qui constitue le cœur du projet, et, d'autre part, la simplification de la structure du tarif des douanes pour ce qui est des produits industriels.

2.1 Suppression des droits de douane sur les produits industriels

2.1.1 Grandes lignes de la réglementation proposée

Le projet prévoit de renoncer à l'intégralité des droits de douane 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 loi sur le tarif des douanes (LTaD ; RS 632.10). L'abolition des droits de douane sur les produits industriels est unilatérale, autrement dit toutes les obligations internationales de la Suisse dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou au titre d'ALE en vigueur restent inchangées¹⁰. Il convient cependant de préciser que, même si le Parlement peut théoriquement réintroduire des droits d'entrée à tout moment, le Conseil fédéral entend, par le dispositif proposé, renoncer définitivement aux droits de douane sur les produits industriels. Cette mesure entraînera des effets qui se ressentiront durablement au sein de l'administration fédérale (à titre d'exemple, les connaissances techniques de l'Administration fédérale des douanes [AFD] sur les droits de douane sur les produits industriels seront perdues). L'abandon des droits de douane sur les produits industriels ne modifie en rien la base de calcul actuelle des droits spécifiques (selon le poids de la marchandise, p. ex.). Les droits d'entrée sur les produits agricoles demeurent

2018). La Suisse prélève des droits spécifiques, le plus souvent basés sur le poids, qui sont ensuite convertis en équivalents ad valorem (EAV) à des fins statistiques.

⁹ Comme les études sur les conséquences économiques et l'allègement administratif liés à la suppression des droits de douane industriels ont été réalisées sur la base de la statistique du commerce extérieur 2016, les chiffres de 2016 sont également utilisés dans le présent rapport lorsqu'il est question des conséquences financières ou économiques de l'abolition des droits de douane industriels. Dans l'ensemble, les chiffres de 2017 sont très proches.

¹⁰ Il s'ensuit que la Suisse pourrait en théorie réintroduire unilatéralement des droits de douane – à l'exception des droits de douane préférentiels, fixés à 0 franc en vertu des ALE –, à concurrence du montant contracté dans le cadre de l'OMC (Liste d'engagements LIX).

également inchangés. L'obligation fixée à l'art. 7 de la loi sur les douanes (LD ; RS 631.0), selon laquelle 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 elle aussi de s'appliquer.

La suppression des droits de douane sur les produits industriels, générale ou limitée à un secteur spécifique, a fait l'objet de diverses interventions parlementaires et requêtes émanant d'associations. 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 (n° 8703 du tarif des douanes). À la demande de la Fédération textile suisse (Swiss Textiles), le Conseil fédéral a décidé en 2015, conformément à l'art. 4 LTaD, de suspendre pendant 4 ans les droits de douane sur 60 positions tarifaires portant sur des matières textiles¹¹. L'abandon des droits de douane sur les produits industriels mettra fin à la divergence des taux applicables aux vêtements pour femmes et aux vêtements pour hommes¹², qui fait l'objet de critiques depuis de nombreuses années.

2.1.2 Définition des produits industriels

En Suisse, les produits industriels comprennent l'ensemble des biens, à l'exception des produits agricoles (y c. les aliments pour animaux) 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 vélos, les véhicules automobiles, les appareils ménagers ou les vêtements. La suppression des droits de douane sur les produits industriels touche par conséquent l'ensemble des marchandises des chapitres 25 à 97 du tarif des douanes, à l'exception de quelques marchandises considérées comme des produits agricoles. C'est le cas, au chapitre 35, des caséines (n°s 3501.1010, 3501.1090, 3501.9011, 3501.9019, 3501.9091 et 3501.9099 du tarif des douanes), des albumines (n°s 3502.1110, 3502.1190, 3502.1910 et 3502.1990) et de la dextrine (n°s 3505.1010, 3505.1090 et 3505.2010). Au chapitre 38, les matières amylicées (n° 3809.1010), les acides gras monocarboxyliques industriels, les huiles acides de raffinage et les alcools gras industriels (n°s 3823.1110, 3823.1210 et 3823.1910) pour l'alimentation des animaux n'entrent pas non plus dans la catégorie des produits industriels.

2.2 Simplification de la structure du tarif des douanes

2.2.1 Contexte

Le tarif des douanes suisses compte, aux chapitres 25 à 97, pas moins de 6172 positions (ou lignes) tarifaires à huit chiffres. Les positions tarifaires sont indiquées au format XXXX.XXXX. 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 (n°s XXXX.XX10 ou XXXX.XX20 du tarif, p. ex.). Elle peut aussi se contenter de reprendre uniquement les six chiffres de la norme internationale, auquel cas les deux derniers chiffres sont remplacés par deux zéros (soit XXXX.XX00).

La structure du tarif des douanes, qui s'est complexifiée au fil du temps, compte aujourd'hui un grand nombre de sous-positions nationales à huit chiffres. Elle permet ainsi, d'une part, de différencier les droits de douane selon le poids unitaire du produit et, d'autre part, d'opérer une

¹¹ Ordonnance sur la réduction temporaire des droits de douane sur les textiles (RS 632.102.1).

¹² Autrefois, comme les vêtements féminins avaient un poids nettement inférieur aux vêtements masculins, ils étaient grevés d'un droit de douane plus élevé par 100 kg, afin que les montants perçus sur ces deux catégories de vêtements soient similaires. Aujourd'hui, les vêtements pour femmes et ceux pour hommes ont à peu près le même poids, si bien que les premiers sont plus fortement taxés que les seconds.

distinction selon l'utilisation, les dimensions, l'ouvrison ou le perfectionnement. Une fois les droits de douane sur les produits industriels supprimés, la plupart de ces positions tarifaires perdront leur raison d'être.

En pratique, déterminer correctement la position tarifaire d'un produit représente une charge pour les importateurs, car le classement tarifaire des marchandises est complexe. Plus la structure du tarif des douanes est simple, plus le classement tarifaire l'est aussi. La détermination du classement tarifaire peut se révéler particulièrement compliquée pour les PME, qui ne disposent généralement pas de connaissances approfondies en matière douanière. Les PME peuvent alors se voir obligées de confier les formalités douanières à des prestataires externes. La suppression des droits de douane sur les produits 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. Cette simplification est d'ailleurs prévue dans le programme de transformation DaziT de l'AFD.

2.2.2 Contenu de la réglementation proposée

Pour simplifier la structure du tarif des douanes, 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 (soit XXXX.XX00). Les lignes tarifaires à huit chiffres qui reposent sur une base juridique nationale ne sont pas touchées par la simplification. C'est le cas, par exemple, des positions tarifaires nécessaires à la perception de l'impôt sur les huiles minérales ou sur les véhicules automobiles.

Les lignes tarifaires visées par la simplification de la structure du tarif des douanes sont listées à l'annexe 1 du présent rapport, qui présente, sur la base de la structure actuelle du tarif des douanes (état au 1^{er} janvier 2018), les positions tarifaires pouvant être supprimées ou regroupées. La modification proposée permet de faire passer de 6172 à 4585 le nombre des lignes tarifaires concernant les produits industriels. Une fois supprimées, les positions tarifaires suisses ne seront pas maintenues parmi les sous-catégories statistiques (clés statistiques¹³).

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 5 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'AFD et des agents économiques. À peu près en même temps, le premier gros sous-projet « Données de base » du programme DaziT de l'AFD devrait entrer en phase d'exploitation. C'est pourquoi il est prévu faire coïncider la simplification de la structure du tarif des douanes avec la prochaine révision du SH (1^{er} janvier 2022), ce qui permet aussi de tenir compte du calendrier du programme DaziT. L'idée est de réduire au minimum l'effort d'adaptation à fournir par les entreprises et l'AFD.

La simplification de la structure du tarif des douanes touche seulement les produits industriels définis au ch. 2.1.2. Les positions tarifaires portant sur des produits agricoles restent inchangées.

2.3 Entrée en vigueur du projet

L'entrée en vigueur de la suppression des droits de douane sur les produits industriels et de la simplification de la structure du tarif des douanes est prévue pour 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. Les droits de douane sur les produits industriels seront tous abolis en une

¹³ Les clés statistiques sont des numéros à trois chiffres qui servent principalement à subdiviser les positions tarifaires ayant un large domaine d'application. Elles permettent non seulement d'augmenter la valeur des résultats, mais encore de contrôler des flux de marchandises particuliers (comme les marchandises contingentes ou le matériel de guerre). Contrairement aux lignes tarifaires, les clés statistiques n'ont pas un caractère légal. Pour la statistique du commerce extérieur, les clés statistiques revêtent la même importance que les positions tarifaires.

seule fois, et non par étapes. L'entrée en vigueur des deux éléments du projet coïncide avec la prochaine version du SH et le passage aux nouvelles données de base de DaziT. Pour ce faire, la LTA_D modifiée, comprenant la nouvelle annexe 1 et la structure définitive du tarif (numéros et libellés des positions tarifaires), doit être adoptée par le Parlement d'ici fin 2020. Dans le cas contraire, et pour limiter au maximum l'effort d'adaptation demandé aux clients de la douane, il serait judicieux de reporter l'entrée en vigueur du projet au 1^{er} janvier 2024, soit à la date prévue pour la mise en service du nouveau système de gestion du trafic des marchandises de DaziT (remplacement des systèmes e-dec et NCTS, modification de la déclaration en douane et du processus de taxation).

3 Commentaire de la modification de loi

La suppression des droits de douane sur les produits industriels consiste à fixer à 0 franc, dans le tarif général (annexe 1 LTA_D), l'intégralité des droits de douane sur les produits industriels.

La simplification de la structure du tarif des douanes exige un grand nombre de modifications dans le tarif général figurant à l'annexe 1 LTA_D. La suppression des chiffres qui ne sont ni juridiquement contraignants ni indispensables sur le plan technique (chiffres « nationaux » des numéros du tarif) fait passer de 6172 à 4585 le nombre des lignes tarifaires portant sur des produits industriels.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

La perception des droits de douane est du ressort de la Confédération et n'a, à l'exception des mécanismes de compensation mentionnés au ch. 4.1.1.2, aucune conséquence pour les cantons et les communes.

4.1.1 Conséquences financières

4.1.1.1 Pertes de recettes douanières

Les recettes douanières générées par les produits industriels ont atteint 486,1 millions de francs en 2016 et 506,4 millions en 2017. La diminution des recettes consécutive à l'abolition des droits de douane sur les produits industriels sera du même ordre de grandeur. Les recettes douanières totales de la Confédération (1188,7 millions de francs en 2016, 1216,5 millions en 2017¹⁴) reculeront d'environ 40 %, 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 (chiffres de 2016).

Les droits de douane payés entrent dans le calcul du montant de la TVA et de l'impôt sur les véhicules automobiles¹⁵. En conséquence, les pertes de recettes douanières d'environ 500 millions de francs s'accompagneront de pertes fiscales supplémentaires. Les recettes annuelles générées par la TVA devraient diminuer de quelque 40 millions de francs (base de calcul : taux de TVA de 7,7 %). Ces pertes n'ont pas été prises en compte dans les modélisations ni dans les conséquences économiques, car les analyses devaient se concentrer sur les

¹⁴ Chiffres tirés de la statistique du commerce extérieur de la Confédération (Swiss-Impex).

¹⁵ Dans le cas de la TVA et de l'impôt sur les véhicules automobiles, le prix du marché d'une marchandise est déterminé non seulement par la valeur de celle-ci, mais encore par les frais accessoires, parmi lesquels figurent les droits de douane payés.

droits de douane. C'est pourquoi, dans la suite du rapport, il n'est plus fait référence à ces 40 millions de francs qu'en bas de page.

À l'origine, les droits de douane sur les produits industriels ont été introduits pour protéger l'industrie nationale contre la concurrence étrangère. L'objectif premier des droits de douane était donc leur fonction protectionniste, et non leur fonction fiscale. Si l'aspect protectionniste ne joue plus aucun rôle aujourd'hui, les recettes douanières, qui représentent environ 0,7 % du budget de la Confédération, revêtent une certaine importance. L'abandon des droits de douane – et des recettes douanières qui en découlent – dans les nouveaux ALE (la Suisse s'engage systématiquement à accorder la franchise douanière sur l'ensemble des produits industriels) n'est toutefois guère contesté. La conclusion d'un ALE avec la Suisse garantit par conséquent le libre-échange des produits industriels, à condition que l'origine préférentielle de ceux-ci puisse être attestée. Les importations en provenance de partenaires de libre-échange génèrent néanmoins actuellement des droits de douane à hauteur de 365 millions de francs (2016), ce qui correspond à 75 % de l'ensemble des recettes douanières sur les produits industriels. La moitié provient de l'UE et une grande partie de l'autre moitié, de Chine. Si les partenaires de libre-échange (UE comprise) génèrent des recettes douanières, c'est parce que les entreprises estiment que le coût de l'utilisation de l'ALE est supérieur aux économies découlant de la franchise douanière accordée à titre préférentiel. Il arrive également que des importations de partenaires de libre-échange ne remplissent pas les conditions de l'origine préférentielle.

4.1.1.2 Compensation par des recettes fiscales plus élevées

Une modélisation réalisée par *Ecoplan*¹⁶ montre qu'une suppression unilatérale des droits de douane sur les produits industriels entraînerait une activité économique supplémentaire et, partant, une augmentation des recettes fiscales. Elle estime que, dans le cadre du budget agrégé de l'État, environ 30 % des pertes de recettes douanières seraient contrebalancées à moyen terme par une hausse des recettes fiscales, de l'ordre de 150 millions de francs pour 2016. La modélisation ne fait aucune distinction entre les différents niveaux de l'État. Une estimation approximative, qui fait abstraction de l'impôt sur le capital, permet de différencier les recettes supplémentaires générées par la TVA et celles de l'impôt sur le revenu aux niveaux fédéral et cantonal. Elle donne, pour 2016, des recettes supplémentaires de 80 millions de francs au total (dont 50 millions imputables à la TVA) pour la Confédération et de 70 millions pour les cantons¹⁷.

4.1.1.3 Économies pour l'administration

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. Parallèlement, elle perdra une partie de ses connaissances techniques sur les droits de douane sur les produits industriels. Le potentiel d'économies ne peut être chiffré avec précision à l'heure actuelle ; l'AFD va encore procéder à des calculs.

¹⁶ Ecoplan, *Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz: Analyse mit einem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell*, sur mandat du SECO, Berne : SECO, 2017.

¹⁷ Pour plus de précisions : DEFR, *La facilitation des importations pour lutter contre l'îlot de cherté : rapport au Conseil fédéral*, Berne : SECO, 2017.

4.1.1.4 Résumé des conséquences financières

Sur la base des recettes douanières de 2016, les pertes de recettes annuelles devraient avoisiner 490 millions de francs¹⁸ pour la Confédération. D'un côté, il faut s'attendre à une hausse des importations ces prochaines années sous l'effet de la croissance économique escomptée, de sorte que les recettes douanières devraient elles aussi progresser. D'un autre côté, la conclusion de nouveaux ALE devrait entraîner une baisse supplémentaire des recettes douanières. Les pertes de recettes pronostiquées devraient donc être similaires ces prochaines années. De plus, il y a lieu d'escompter que la modification proposée entraîne, à moyen ou long terme, une hausse des recettes fiscales de la Confédération, de l'ordre de 80 millions de francs par an. Il ressort de ces différentes estimations que l'abandon des droits de douane sur les produits industriels à partir de 2022 devrait entraîner une diminution des recettes de la Confédération d'environ 410 millions par an. Le plan financier 2020-2022 du 22 août 2018 prévoit un excédent structurel de près de 1 milliard de francs pour 2022. Selon les prévisions actuelles, le budget de la Confédération pourra donc absorber la diminution des recettes résultant de la suppression des droits de douane sur les produits industriels.

4.1.2 Perte de pouvoir de négociation pour les nouveaux accords de libre-échange

Les droits de douane sur les produits industriels constituent un atout lors de la négociation d'ALE. Parmi les concessions envisageables, leur importance n'a toutefois cessé de diminuer au fil du temps. Il ressort des négociations menées récemment par la Suisse que les droits de douane sur les produits industriels ne constituent plus, aujourd'hui, une monnaie d'échange décisive. D'autres facteurs, comme les droits de douane agricoles, les services, les investissements, la propriété intellectuelle ou les obstacles non tarifaires au commerce intéressent désormais nos partenaires de négociation (que ce soit pour conclure de nouveaux ALE ou actualiser les ALE en vigueur).

Par ailleurs, il convient de rappeler que la Suisse accorde déjà, au titre du Système généralisé de préférences (SGP), l'accès à son marché en franchise douanière à l'ensemble des produits industriels provenant de pays en développement (exception faite de quelques produits du secteur textile). Aujourd'hui, 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 sur les produits industriels.

La mesure proposée se limite à une abolition unilatérale des droits de douane. La Suisse n'est pas tenue de modifier les taux plafonds auxquels elle s'est engagée dans le cadre de l'OMC. En conséquence, elle pourrait en théorie réintroduire des droits de douane à concurrence de ces taux plafonds. Dans les ALE, elle s'engage en revanche à accorder la franchise douanière aux produits industriels. Un relèvement des droits d'entrée sur les produits industriels provenant des partenaires de libre-échange n'est donc pas possible, ce qui préserve, dans une certaine mesure, le pouvoir de négociation conféré par les droits de douane sur les produits industriels dans les négociations à venir. 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 sur les produits industriels perçus par la Suisse permet à celle-ci de retirer des ALE un plus grand bénéfice. Si les droits de douane sont entièrement abolis, cette impression pourrait se renforcer lors de la négociation de nouveaux ALE et accroître la pression sur d'autres domaines de négociation. Cela étant, les droits de douane sur les produits industriels ne figurent plus parmi les principaux intérêts de la plupart des partenaires de libre-échange potentiels.

¹⁸ Les recettes douanières générées en Suisse par les produits industriels ont atteint 486 millions de francs selon la statistique du commerce extérieur 2016. En 2017, les droits de douane sur les produits industriels ont rapporté 506 millions de francs.

Globalement, le Conseil fédéral estime que la perte de pouvoir de négociation découlant de la suppression des droits de douane sur les produits industriels n'est que mineure. Cette appréciation est partagée par le *World Trade Institute* dans une étude consacrée à la perte de pouvoir de négociation qui découlerait d'une suppression autonome des droits de douane sur les produits industriels¹⁹.

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. Une étude réalisée par *Sidley Austin*²⁰ examine les conséquences d'une réduction unilatérale des droits de douane, en s'intéressant plus particulièrement à l'incidence d'une telle mesure sur la négociation d'ALE. Elle conclut que les trois pays considérés (Canada, Norvège et Nouvelle-Zélande) sont encore en mesure de conclure de nouveaux ALE après l'abolition unilatérale des droits de douane sur les produits industriels et que les recettes douanières jouent un rôle négligeable dans les économies développées.

La suppression des droits de douane sur les produits industriels entraîne, pour les partenaires de libre-échange et les pays en développement (SGP), une érosion des préférences par rapport aux pays tiers, lesquels n'ont jamais bénéficié de la franchise douanière pour leurs produits industriels. Elle donne néanmoins lieu à un allègement administratif pour les entreprises exportatrices de ces deux catégories de pays également. Les bénéficiaires du SGP auxquels seule une réduction des droits est accordée aujourd'hui sur certains textiles verront leur accès au marché s'améliorer grâce à la suppression des droits de douane sur les produits industriels.

4.1.3 Conséquences de la simplification de la structure du tarif des douanes

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, elle coïncide avec l'adaptation de toute manière nécessaire du tarif des douanes consécutive à la révision du SH, ces charges supplémentaires seront nettement moins importantes. La simplification proposée peut être réalisée sans personnel supplémentaire. Elle réduira toutefois le degré de détail de la statistique du commerce extérieur, car les données fondées sur les positions tarifaires à six chiffres fournissent un peu moins d'informations. La liste d'engagements de la Suisse à l'OMC (Liste LIX) ne nécessite aucune révision du fait de la simplification de la structure du tarif des douanes.

4.2 Conséquences économiques

4.2.1 Économies réalisées grâce à la suppression des droits de douane

La suppression des droits de douane sur les produits industriels devrait permettre aux entreprises et aux particuliers de réaliser des économies de l'ordre de 490 millions de francs sur les droits de douane (chiffre calculé sur la base des recettes douanières de 2016)²¹. Le montant

¹⁹ World Trade Institute, *Significance of autonomous tariff dismantling for industrial products for future negotiations of free trade agreements*, sur mandat du SECO, Berne : SECO, 2017.

²⁰ Sidley Austin, *The potentials and economic impact of the unilateral easing of import restrictions by Switzerland: Gathering quantitative and qualitative evidence on other countries' experience with unilateral tariff liberalization*, sur mandat du SECO, Berne : SECO, 2017.

²¹ De plus, les dépenses liées à la TVA et à l'impôt sur les véhicules automobiles seront légèrement plus faibles dans le cas des produits pour lesquels la base de calcul de l'impôt inclut les droits de douane payés (cf. ch. 4.1.1.1). Cet allègement n'a pas été pris en compte dans les modélisations.

ainsi épargné ne se répartira 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.

Le premier bénéficiaire de la suppression des droits de douane sur les produits industriels sera l'industrie textile, qui paie aujourd'hui des droits parfois élevés sur les matières qu'elle importe²², suivie des importateurs de vêtements. En particulier, grâce à l'abandon des droits de douane, les nombreuses PME du secteur textile réaliseront des économies pouvant atteindre, en fonction des biens qu'elles fabriquent, des montants substantiels. Selon les recettes douanières de 2016 (cf. tableau 1), une bonne moitié des économies sur les droits de douane appelés à disparaître (255 millions de francs) relèvent de la catégorie « Textiles, habillement et chaussures » ; elles concernent avant tout les importations de vêtements.

En outre, quelque 50 millions de francs seront économisés sur les droits d'entrée sur les véhicules (automobiles, motocycles, cycles, etc.), ce qui profitera avant tout aux importateurs privés ou indépendants de voitures. Ces derniers ne reçoivent pas toujours, de la main des fabricants automobiles, les preuves d'origine nécessaires pour importer à taux préférentiel (en franchise douanière) des véhicules de constructeurs établis par exemple dans l'UE. L'importation de machines et d'appareils électroniques, y compris leurs parties, représente également environ 50 millions de francs en recettes douanières appelées à disparaître. Quelque 28 millions de francs en droits de douane pourront être économisés sur les métaux et ouvrages en métal (produits en acier, p. ex.). Les économies dépasseront 27 millions de francs s'agissant des articles en cuir et des matières plastiques ; elles avoisineront 22 millions de francs en ce qui concerne les produits chimiques et pharmaceutiques.

Tableau 1 : Recettes douanières 2016, selon la nature des marchandises (statistique du commerce extérieur de la Suisse)

Nature des marchandises	Importations 2016 (en francs)	Droits de douane 2016 (en francs)
Ensemble des marchandises	266 137 159 877	1 188 747 411
Produits industriels	252 437 906 835	486 070 276
– Textiles, habillement, chaussures	9 515 892 794	255 081 998
– Véhicules	19 079 960 445	50 158 151
– Machines, appareils, électronique	28 653 235 750	49 732 642
– Métaux	12 996 550 629	28 361 134
– Produits divers tels que les instruments de musique, les articles d'aménagement intérieur, les jouets, les articles de sport, etc.	5 484 959 403	27 673 005
– Cuirs, caoutchouc, matières plastiques	6 259 023 104	26 768 993
– Produits des industries chimiques et pharmaceutiques	43 627 007 519	22 257 334
– Instruments de précision, horlogerie et bijouterie	20 953 098 039	11 078 411
– Papier, ouvrages en papier et produits des arts graphiques	3 780 632 834	8 272 486
– Pierres et terres	2 716 360 874	6 225 175
– Métaux précieux et pierres gemmes	90 358 116 144	344 618
– Produits énergétiques	6 776 103 528	105 362

²² Certaines matières textiles bénéficient d'une suspension des droits de douane jusqu'à la fin de 2019 (ordonnance sur la réduction temporaire des droits de douane sur les textiles ; RS **632.102.1**).

- Objets d'art et antiquités	2 236 965 772	10 967
-------------------------------------	---------------	--------

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, des biens d'équipement pour l'industrie et des biens d'équipement à usage agricole. Cette sélection montre qu'une large palette de produits et de secteurs bénéficieront de la suppression des droits de douane sur les produits industriels.

Tableau 2 : Exemples de droits de douane appelés à disparaître, par produit

Produit	Catégorie	N° du tarif	Droit de douane actuel (en fr./100 kg)
Shampoings	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 unité)
Automobiles (moteur diesel)	Biens de consommation	8703.3260	15.00
Parties 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	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

4.2.2 Allègement administratif des entreprises

La taxation d'un produit à l'importation 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.

Pour pouvoir profiter, à l'importation d'un produit, du droit de douane préférentiel au titre d'un ALE ou du SGP, il faut démontrer 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 relative aux règles d'origine²³. Les règles d'origine définissent les critères auxquels une marchandise doit satisfaire

²³ Ordonnance relative aux règles d'origine régissant l'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement (OROPD ; RS **946.39**).

pour avoir l'origine préférentielle et bénéficier ainsi des préférences tarifaires. Elles 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 qu'une transformation substantielle ait eu lieu dans le pays partenaire. Le degré de transformation requis d'un produit est déterminé sur la base de la part de valeur ajoutée exigée ou d'ouvrasons ou de transformations spécifiques qui doivent avoir lieu dans le pays de provenance. L'origine préférentielle est finalement attestée par une preuve d'origine. Celle-ci doit être établie par le producteur et présentée à l'importation dans le pays de destination pour avoir droit aux préférences tarifaires.

L'abolition des droits de douane sur les produits industriels permettra d'importer la plupart des produits industriels en franchise douanière sans devoir recourir à un ALE ou au SGP. L'importation en franchise de produits industriels ne nécessitera donc généralement plus de preuves d'origine. Celles-ci ne demeureront requises que pour les produits destinés à la réexportation avec cumul de l'origine. Le cumul s'utilise dans les cas où la marchandise est destinée à être vendue telle quelle au sein de la zone de cumul²⁴ ou que la transformation de matières en produits originaires ne serait pas possible sans ce cumul. Une fois les droits de douane sur les produits industriels abolis, les marchandises qui seront consommées en Suisse ou qui y seront suffisamment transformées avant d'être réexportées ne nécessiteront plus de preuve d'origine à l'importation.

Il ressort d'une étude de *B,S,S.*²⁵ 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 SGP. Selon des estimations pour 2016, les frais supplémentaires inhérents à un dédouanement préférentiel représentent environ 20 % des charges administratives totales (hors droits de douane) des entreprises importatrices. L'obtention des preuves d'origine, leur contrôle et les éventuelles procédures de contrôle a posteriori par l'AFD, l'archivage des documents et le paiement de la dette douanière proprement dite génèrent des frais administratifs qui disparaîtront avec l'abandon des droits d'entrée sur les produits industriels, sauf dans les cas particuliers décrits plus haut. 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. Ces procédures spéciales, à savoir la taxation provisoire du fait de l'absence ou de la non-validité des preuves d'origine, le trafic de perfectionnement actif, les régimes douaniers préférentiels et les allègements douaniers accordés selon l'emploi des marchandises, exigent, dans certains cas, des autorisations, des contrôles de délais et des documents supplémentaires. Avec l'abandon des droits de douane sur les produits industriels, le recours à ces procédures diminuera lui aussi. Les taxes d'incitation, les impôts (sur les véhicules automobiles et les huiles minérales), la TVA et d'autres redevances 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.

L'institut de recherche *B,S,S.*²⁶ a étudié l'importance des obligations d'agir appelées à disparaître en interrogeant des entreprises et des experts douaniers. L'abandon partiel des preuves d'origine et des procédures spéciales devrait permettre aux entreprises importatrices de Suisse d'économiser 100 millions de francs par an sur les charges administratives. Étant

²⁴ Une zone de cumul permet d'utiliser des matières originaires de différents partenaires de libre-échange pour autant que les pays de la zone de cumul appliquent entre eux des ALE prévoyant les mêmes règles d'origine. La Convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes (Convention PEM ; RS **0.946.31**), par exemple, instaure une telle zone de cumul.

²⁵ *B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Administrative Entlastung bei einem unilateralen Zollabbau für Industriegüter*, sur mandat du SECO, Berne : SECO, 2017.

²⁶ *Ibid.*

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 (impératifs stratégiques) ne sont pas pris en compte dans l'estimation, ces 100 millions de francs représentent le montant minimal de l'allégement administratif à escompter une fois abolis les droits de douane sur les produits industriels.

4.2.3 Conséquences économiques indirectes

L'abolition des droits de douane sur les produits industriels abaissera directement le prix coûtant des produits importés, de même que les frais d'importation et les coûts commerciaux. Cet effet sera renforcé par le fait que les entreprises exportatrices établies à l'étranger bénéficieront elles aussi d'un allégement administratif, car elles n'auront plus besoin, dans la plupart des cas, de fournir de certificats d'origine ni d'effectuer les calculs qui s'y rapportent. Les relations commerciales gagneront dès lors en efficacité. Premièrement, les consommateurs bénéficieront d'une baisse des prix, dans la mesure où la concurrence favorisera la répercussion de la diminution des coûts. Deuxièmement, les entreprises établies en Suisse qui achètent des intrants à l'étranger verront leurs frais d'acquisition baisser, ce qui réduira leurs coûts de production et accroîtra leur compétitivité. Ce phénomène revêt une importance 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 (mais aussi dans la recherche-développement en amont de la chaîne de la valeur), si bien que les entreprises doivent importer des matières premières ou des produits semi-finis. Une suppression des droits de douane à l'importation aura donc aussi pour effet de promouvoir les exportations par le biais d'une amélioration de la compétitivité.

L'abandon des droits de douane sur les produits industriels devrait entraîner une hausse des importations, conjuguée à une augmentation de l'efficacité des relations commerciales, car les entreprises n'auront plus besoin de choisir leurs fournisseurs selon des critères stratégiques (visant à obtenir la franchise douanière)²⁷. Cela permettra d'intensifier la concurrence sur le marché suisse, ce qui, dans le cas des biens de consommation, devrait inciter les entreprises à faire bénéficier les consommateurs de la baisse des prix. Par ailleurs, la concurrence favorise l'innovation en créant des incitations à l'optimisation de l'allocation des ressources, à l'amélioration de l'efficacité et au transfert de savoir, notamment en relation avec les nouvelles possibilités offertes par l'accroissement des échanges. La diminution des coûts de production s'accompagne d'un accroissement de la productivité, ce qui a également une incidence positive sur la compétitivité de l'économie. Les exportations augmenteront aussi en conséquence. Enfin, le PIB et le niveau des revenus progresseront.

Les effets mentionnés sur les importations (+0,5 %), les exportations (+0,4 %), le PIB (+0,1 %) et la productivité (PIB par habitant : ~+0,1 %) ont été calculés par l'institut de recherche *Ecoplan*²⁸ au moyen d'une modélisation pour la Suisse. Le niveau agrégé des prix à la consommation (services compris) devrait, selon les estimations, reculer de 0,1 %. Sur la base des statistiques des dépenses nominales de consommation des ménages en 2016, cette baisse des prix induirait des économies de l'ordre de 350 millions de francs. Une étude réalisée par *Sidley Austin*²⁹ présente les conséquences de la suppression des droits de douane sur les

²⁷ Des critères stratégiques dans le choix des fournisseurs de matières restent cependant pertinents s'il est fait recours au cumul prévu par un ALE pour l'exportation.

²⁸ Ecoplan, *Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz: Analyse mit einem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell*, sur mandat du SECO, Berne : SECO, 2017.

²⁹ Sidley Austin, *The potentials and economic impact of the unilateral easing of import restrictions by Switzerland: Gathering quantitative and qualitative evidence on other countries' experience with unilateral tariff liberalization*, sur mandat du SECO, Berne : SECO, 2017.

exportations et la productivité du Canada, de la Norvège et de la Nouvelle-Zélande. Les retombées sur l'emploi dans ces trois pays n'ont pas pu être quantifiées, même si l'analyse fait état d'un effet d'entraînement positif 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 d'implantation très prisés dans le contexte actuel. Les effets sur ces facteurs ne peuvent toutefois pas être mesurés.

4.2.4 Conséquences de la 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 de leurs produits, ce qui réduira les charges administratives découlant du classement 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. Comme 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 manquantes, par exemple pour des études de marché.

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

4.3 Synthèse des conséquences économiques et financières

Tableau 3 : Synthèse des conséquences économiques et financières du projet³⁰

	Différence en mio de fr.	(chiffres calculés pour 2016) en pour-cent (ou catégorie)
PIB	+860	+0,13 %
Importations		+0,5 %
Exportations		+0,4 %
Entreprises	+490	Montant économisé sur les droits de douane
	+100	Allègement administratif
	?	Allègement administratif découlant de la simplification de la structure du tarif des douanes (non mesurable)
Consommateurs	+350	Montant économisé grâce à la baisse des prix
Confédération	-490	Droits de douane
	+80	Recettes fiscales
Cantons	+70	Recettes fiscales

5 Relation avec le programme de la législature

La suppression des droits de douane sur les produits industriels touche plusieurs objectifs du programme de la législature 2015-2019. Elle est conforme à l'objectif 2 (« la Suisse crée un environnement économique optimal à l'intérieur du pays et renforce ainsi sa compétitivité »), car elle permet de réduire la charge financière et administrative des entreprises. Elle entraîne en outre une diminution des recettes de la Confédération, ce qui a une incidence sur l'objectif 1 (« la Confédération pourvoit à l'équilibre de son budget et garantit des prestations étatiques efficaces »). Le plan financier 2020-2022 du 22 août 2018 prévoit un excédent structurel de près de 1 milliard de francs pour 2022. Selon les prévisions actuelles, le budget de la Confédération pourra donc absorber la diminution des recettes résultant de la suppression des droits de douane sur les produits industriels. De même, l'abolition des droits de douane sur les produits industriels contribue à la réalisation de l'objectif 3 (« la Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure l'accès aux marchés internationaux à son économie »). En effet, la suppression unilatérale des droits de douane sur les produits industriels favorise la mise en place d'un ordre économique libéral dans le monde et permet aux entreprises suisses de s'intégrer encore mieux aux chaînes de valeur internationales. Elle s'inscrit dans les efforts déployés par le Conseil fédéral pour poursuivre l'allègement administratif des entreprises en général et des PME en particulier³¹.

³⁰ Comme les droits de douane entrent dans le calcul de la TVA et de l'impôt sur les véhicules automobiles (cf. ch. 4.1.1.1), leur suppression devrait permettre aux entreprises d'économiser quelque 40 millions de francs sur la TVA tout en occasionnant, pour la Confédération, des pertes de recettes de même montant. Cet effet n'a toutefois pas été pris en compte dans la simulation des conséquences économiques, car les analyses devaient se concentrer sur les droits de douane. Il faut s'attendre à ce que la compensation par une augmentation de l'impôt sur le revenu soit proportionnellement plus élevée et que les conséquences économiques soient marginalement plus importantes.

³¹ Conseil fédéral, *Allègement administratif : améliorer les réglementations – réduire la charge administrative des entreprises – bilan 2012-2015 et perspectives 2016-2019*, Berne : SECO, septembre 2015.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La suppression des droits de douane sur les produits industriels est compatible avec la Constitution (Cst. ; RS 101). Selon l'art. 133 Cst., la perception (ou la non-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 l'abolition des droits de douane sur les produits industriels, qui permet l'acquisition en franchise douanière de matières pour l'économie en général et l'industrie d'exportation en particulier.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

6.2.1 Organisation mondiale du commerce

L'abolition des droits de douane sur les produits industriels est une mesure unilatérale de la Suisse. Elle ne modifie en rien les obligations de notre pays dans le cadre de l'OMC. La nouvelle structure du tarif des douanes, ainsi que les droits de douane modifiés conformément aux directives de l'OMC, sera notifiée à l'OMC, comme dans le cas des révisions du SH.

6.2.2 Union européenne

La suppression unilatérale des droits de douane sur les produits industriels est compatible avec les accords bilatéraux conclus par la Suisse avec l'UE. Les produits industriels originaires de l'UE bénéficient déjà d'un accès en franchise en vertu de l'ALE de 1972³².

6.2.3 Accords de libre-échange

L'abolition unilatérale des droits de douane sur les produits industriels est compatible avec les ALE conclus par la Suisse. Les produits industriels provenant des partenaires de libre-échange (dont l'UE) bénéficient déjà d'un accès en franchise au marché suisse. Il est vrai que l'abandon des droits de douane sur les produits industriels, qui s'applique à l'intégralité des importations, indépendamment de l'existence d'un ALE, se traduit dès lors, pour nos partenaires de libre-échange, par une érosion des préférences (perte de la marge préférentielle par rapport aux pays tiers). Cependant, les entreprises exportatrices établies dans une zone de libre-échange verront aussi leurs charges administratives s'atténuer, étant donné que le nombre de certificats d'origine nécessaires pour exporter en Suisse diminuera et que les démarches administratives seront d'autant plus simples.

6.2.4 Conventions douanières internationales

Tant l'abolition des droits de douane sur les produits industriels que la simplification de la structure du tarif des douanes suisses sont compatibles avec les conventions douanières internationales conclues par la Suisse, de même qu'avec les règles de l'OMD et la Convention internationale sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises³³.

³² RS 0.632.401

³³ RS 0.632.11