

La Vie économique

Plateforme de politique économique

96^e année | Décembre 2023 | Frs. 12.–

Dossier

Qu'est-ce qui unit la Suisse?



ENTRETIEN

Gilles Marchand,
directeur général de la SSR,
nous présente sa mission

ÉCLAIRAGE

Pourquoi le pouvoir
d'achat est-il devenu
un enjeu politique?

PRIX NOBEL

La place des femmes
sur le marché
du travail

DROITS DE DOUANE INDUSTRIELS

Suisse: fin des
droits de douane
en 2024



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Comment la Suisse tire profit de la fin des droits de douane industriels

En 2024, la Suisse lèvera les droits de douane à l'importation des produits industriels. À la clé: quelque 600 millions de francs d'économies annuelles pour l'économie et les ménages, sans oublier un allègement administratif.

Thomas A. Zimmermann, Seco

En Suisse, les droits de douane ne datent pas d'hier¹. Sous l'Empire romain déjà, le *quadragesima Galliarum*, en français quarantième des Gaules (soit 2,5%), était prélevé dans de vastes parties de la Suisse actuelle sur les marchandises. Plus tard également, les recettes douanières ont revêtu une importance fiscale capitale pour les seigneurs, les villes et les cantons. Une fois la compétence de prélèvement des droits de douane transférée des cantons à la Confédération, à l'issue de la création de l'État fédéral, ces taxes ont parfois représenté près des trois quarts des recettes publiques pendant la seconde moitié du XIX^e siècle.

Évolution des droits de douane

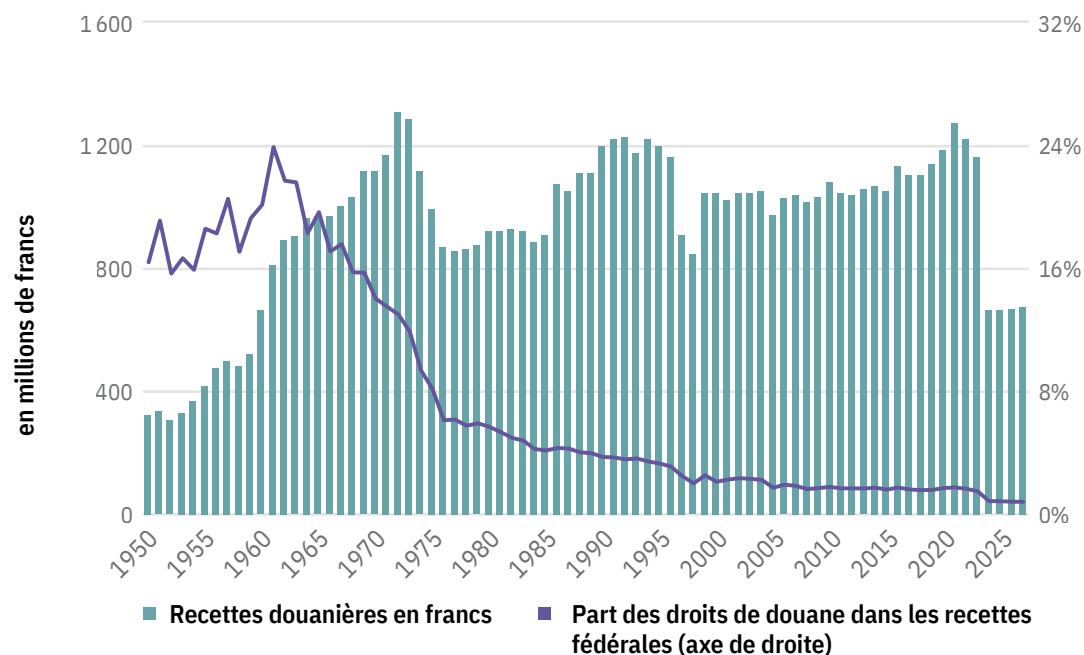
À partir des années 1960, la part des recettes douanières dans le budget de la Confédération est allée décroissant. Les principales raisons en sont l'adhésion de la Suisse au Gatt (l'OMC aujourd'hui) en 1966 et, surtout, la conclusion de l'accord de libre-échange avec l'UE en 1972, ainsi qu'avec d'autres partenaires au cours des décennies suivantes. En parallèle, la contribution financière d'autres impôts a augmenté, faisant passer la part des droits de douane dans les recettes fédérales courantes de presque 24% en 1961 à 1,5% actuellement (voir illustration 1).

Du point de vue du commerce extérieur aussi, les droits de douane sont considérés différemment de nos jours. Économie de taille moyenne plutôt dépourvue de matières premières, mais dotée d'une solide industrie manufacturière, la Suisse a particulièrement profité de la mondialisation des chaînes de valeur. Conçus notamment pour jouer un rôle protecteur, les droits de douane ont progressivement eu l'effet inverse. Ils sont en effet devenus une charge pour les entreprises dans leurs achats d'intrants, entamant la compétitivité de celles-ci. L'industrie textile est un cas d'école: initialement protégée par des droits de douane élevés, elle a subi une mutation structurelle qui en a fait un secteur spécialisé, innovant et tourné vers l'international. À la demande de la branche du textile, la Confédération a suspendu dès 2015 les droits de douane sur un grand nombre d'intrants comme les matières premières et les matières intermédiaires de cette industrie.

Les droits de douane pèsent également sur les ménages et contribuent à l'îlot de cherté suisse de deux manières différentes: directement d'une part, à travers la charge fiscale, et indirectement d'autre part, les prestataires isolant le marché suisse pour exploiter le pouvoir d'achat local. Pour ce faire, les fabricants de produits de marque entravent les importations parallèles² en Suisse en refusant de fournir les preuves de l'origine nécessaires à une importation en franchise de droits de douane dans le

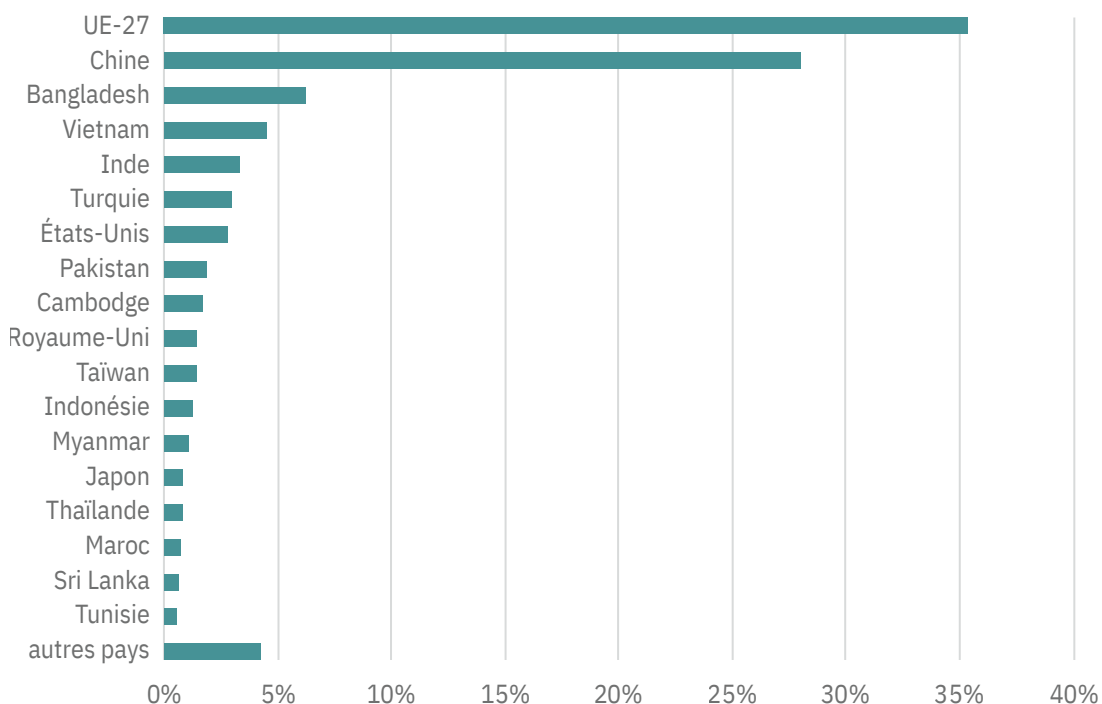
1 Rédigé par l'auteur, un article complet sur la question sera publié en langue anglaise sous le titre «A case of unilateral trade liberalisation: The autonomous abolition of industrial tariffs by Switzerland in 2024» dans le journal «Aussenwirtschaft», volume 73, n° 1.

2 Les importations parallèles désignent l'importation de biens produits à l'étranger (p. ex. des voitures) hors des circuits de distribution prévus par le fabricant.

III. 1: Les droits de douane perdent de leur importance (1950-2027)

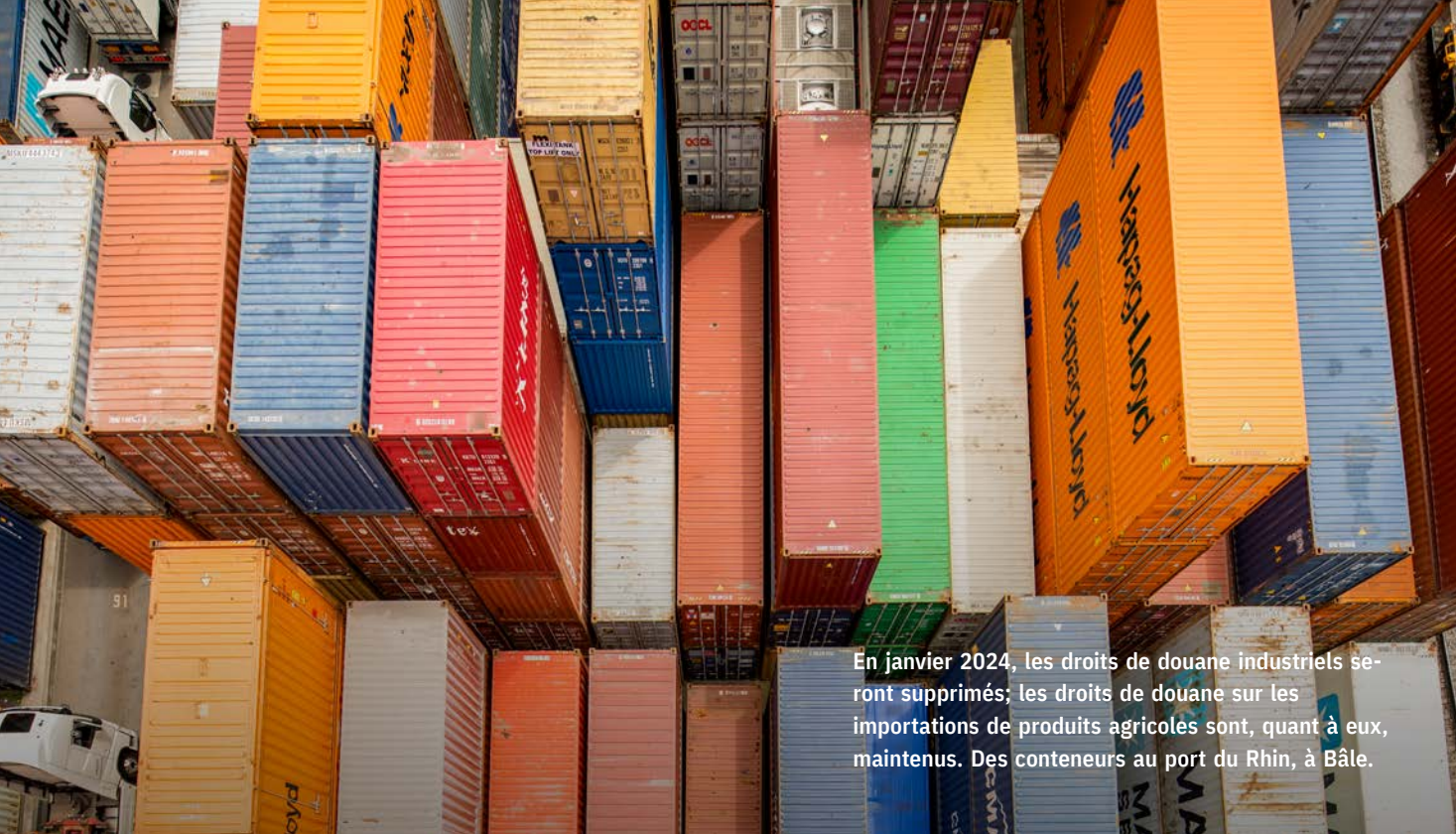
Remarque: les valeurs pour les années 2023 à 2027 correspondent au budget et au plan financier. À partir de 2024, elles intègrent uniquement les recettes douanières provenant des importations agricoles.

Source: 1990-2027: Portail de données de l'AFF (séries de données «1.1.7 Droits de douane» et «1. Recettes courantes»); 1950-1989: statistique historique de la Suisse HSSO, série de données U.18 «Recettes de la Confédération, par groupes spécifiques, de 1950 à 1989 (en millions de francs)» / La Vie économique

III. 2: Répartition des économies de droits de douane selon le pays d'origine des importations

Remarque: les chiffres reposent sur les recettes douanières de l'année 2022.

Source: Seco / La Vie économique



En janvier 2024, les droits de douane industriels seront supprimés; les droits de douane sur les importations de produits agricoles sont, quant à eux, maintenus. Des conteneurs au port du Rhin, à Bâle.

cadre d'un accord de libre-échange (l'ALE Suisse-UE par exemple).

Premiers travaux visant la levée des droits de douane industriels

Il y a une dizaine d'années, s'appuyant sur des interventions parlementaires, la Confédération a lancé des travaux en vue de lever de potentiels obstacles au commerce. Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a alors commandé plusieurs études approfondies sur les différents moyens de faciliter les importations, notamment par le biais d'une potentielle suppression des droits de douane sur les produits industriels³.

Le Conseil fédéral a ensuite mis en consultation, en décembre 2018, une proposition en ce sens, laquelle prévoyait également une simplification du tarif douanier. Au regard de l'accueil globalement positif reçu par le projet, le Conseil fédéral a adopté en novembre 2019 le message⁴ correspondant à l'intention du Parlement. Cependant, les deux conseils ont vertement critiqué la proposition à ses débuts. Après de multiples débats et un intense suspense, l'Assemblée fédérale a fini par donner son feu vert au projet à la session d'automne 2021.

La réforme porte principalement sur deux volets: la suppression de l'ensemble des droits de douane

sur les produits industriels et la simplification du tarif douanier.

Pour le premier volet, la Confédération va ramener à zéro les droits de douane sur tous les produits industriels⁵, ce qui permettra aux entreprises d'économiser chaque année quelque 682 millions de francs. L'allègement net, après intégration des remboursements, sera un peu moins élevé, de l'ordre de 600 millions de francs (voir illustration 2 page 51). Les droits de douane sur les importations de produits agricoles, qui ont généré près de 694 millions de francs en 2022, sont en revanche exclus du dispositif et continueront d'alimenter les caisses de la Confédération.

Il faut noter que seuls les droits «appliqués» seront ramenés à zéro, les droits de douane «consolidés» restant inchangés (voir encadré). En limitant la suppression des taxes douanières au premier type de droits de douane, la Suisse est libre, en vertu du droit international, de réintroduire ultérieurement des droits de douane jusqu'à concurrence des droits consolidés. Ainsi, l'incitation à nouer des relations de libre-échange avec elle demeure pour les partenaires commerciaux de la Suisse. En effet, c'est le seul moyen de garantir des taux de droits de douane nuls du point de vue du droit international.

Le second volet de la réforme consiste en une simplification du tarif douanier suisse. Hor-

- 3 Voir Études sur le thème du libre-échange à l'adresse seco.admin.ch ainsi que le dossier consacré à ce sujet dans «La Vie économique» (2018), n° 4.
- 4 Message relatif à la modification de la loi sur le tarif des douanes (suppression des droits de douane sur les produits industriels), FF 2019 8033.
- 5 À l'exception de quelques biens considérés comme des produits agricoles, la suppression des droits de douane porte sur l'ensemble des numéros du tarif douanier des chapitres 25 à 97 du tarif des douanes suisses fondé sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises.

mis quelques exceptions⁶, les subdivisions nationales seront abandonnées dans le domaine des biens industriels et le nombre de numéros du tarif douanier passera à l'avenir de 9114 à 7511⁷, ce qui réduira la charge de travail que représente le classement tarifaire des produits et les risques d'erreur pour les entreprises.

Les 779 allègements douaniers existants qui sont octroyés lors de l'importation de produits destinés à un emploi précis vont disparaître eux aussi. Ainsi, les masques de protection peuvent aujourd'hui être importés, sur demande, à des taux inférieurs s'ils servent à la prévention d'une pandémie. La suppression des droits de douane sur les produits industriels signe la fin de ces traitements spécifiques et de la paperasserie qu'ils engendrent.

Plus aucune preuve de l'origine ne sera par ailleurs exigée à l'importation de marchandises qui restent en Suisse. En effet, la suppression des droits de douane s'applique à l'ensemble des marchandises industrielles, quelle que soit leur provenance.

En février 2022, le Conseil fédéral a décidé de mettre en œuvre la réforme au 1^{er} janvier 2024. C'est donc à cette date que la suppression des droits de douane sur les importations de produits

industriels en Suisse et les simplifications administratives entreront en vigueur.

L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) et le Seco préparent le déploiement de cette réforme de multiples façons. Des ordonnances et des bases de données ont notamment été modifiées à cet effet. De plus, la Confédération entend mettre en place un suivi pour déterminer dans quelle mesure les droits de douane économisés se répercuteront aussi sur les ménages. Par ailleurs, la Commission d'experts douaniers – qui existe au bas mot depuis 1839 et a depuis été renommée Commission d'experts pour les questions de tarifs douaniers – sera dissoute fin 2023. Les quelques tâches qui survivront à la suppression des droits douaniers sur les produits industriels seront transférées à la Commission de la politique économique. Enfin, le Seco et l'OFDF publient en ligne des ressources exhaustives à destination des entreprises, comme des présentations ou des webinaires auxquels plus de 1700 entreprises ont participé jusqu'en novembre 2023. C'est une preuve de l'importance que le monde économique accorde lui aussi à cette réforme.

6 Par exemple biens soumis au contrôle à l'exportation.

7 Les numéros du tarif douanier sont fondés sur le Système harmonisé, une nomenclature internationale usuelle gérée par l'Organisation mondiale des douanes située à Bruxelles, sur lequel est également basé le tarif douanier suisse. Dans ce système, un code à six chiffres est attribué à chaque groupe de marchandises. Des subdivisions sont possibles au niveau national.

Droits de douane appliqués et consolidés

En matière de politique commerciale, on opère une distinction entre les droits de douane appliqués et les droits de douane consolidés. Les droits de douane appliqués sont des taxes tarifaires à régler lors de l'importation des marchandises. Ils figurent dans le tarif d'usage, le «Tares» en Suisse. Les droits de douane consolidés sont le fruit de négociations multilatérales menées sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ils constituent une obligation en vertu du droit international et fixent le montant maximum du droit douanier qu'un pays peut prélever à l'importation d'un

produit. Ces deux types de droits ne sont pas nécessairement identiques: les droits appliqués peuvent être inférieurs ou égaux aux droits consolidés, mais jamais supérieurs à ceux-ci. Ils sont inférieurs aux droits consolidés définis au sein de l'OMC dans de nombreux pays, car cela sert l'intérêt économique de ces États. Ces pays peuvent ainsi relever les droits appliqués jusqu'à concurrence des droits consolidés. La Suisse sera dans une position similaire puisqu'elle supprime uniquement les droits de douane appliqués sur les produits industriels, et non les droits consolidés.



Thomas A. Zimmermann

Ambassadeur et délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, chef du centre de prestations «Services spécialisés économie extérieure» du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) et associé aux recherches au SIAW-HSG, Université de Saint-Gall



Ce numéro en
version numérique
lavieeconomique.ch

