



La facilitation des importations pour lutter contre l'îlot de cherté

Rapport au Conseil fédéral

Table des matières

1	Contexte	4
2	Suppression unilatérale des droits d'entrée sur les biens industriels	6
2.1	Mise en œuvre du mandat d'examen	6
2.2	Conséquences économiques.....	7
2.2.1	Suppression des droits d'entrée sur les biens industriels.....	7
2.2.2	Allègement administratif par l'abandon des preuves d'origine	9
2.2.3	Conséquences économiques générales.....	12
2.2.4	Conséquences sectorielles.....	15
2.3	Conséquences budgétaires	16
2.4	Conséquences pour les négociations	20
3	Réduction des droits de douane sur les produits agricoles et les denrées alimentaires compte tenu de la politique agricole.....	23
3.1	Mise en œuvre du mandat d'examen	23
3.2	Conséquences sur les chaînes de valeur et l'économie nationale.....	24
3.2.1	Suppression et réduction des droits d'entrée sur les produits agricoles et les denrées alimentaires	24
3.2.2	Adaptations de la structure des contingents	27
3.3	Conséquences financières.....	29
3.4	Conséquences pour les négociations	29
4	Conséquences économiques des exceptions au principe « Cassis de Dijon »	30
4.1	Appareils ménagers et appareils électriques (art. 2, let. c, ch. 5, OPPEtr)	32
4.2	Produits en bois.....	34
4.2.1	Bois et matériaux en bois (art. 2, let. a, ch. 5, OPPEtr).....	34
4.2.2	Granulés et briquettes de bois (art. 2, let. c, ch. 10, OPPEtr)	35
4.2.3	Bois et produits en bois ne satisfaisant pas aux prescriptions relatives à la déclaration prévues par l'ordonnance sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois (art. 2, let. c, ch. 6, OPPEtr)	35
4.3	Exceptions dans le domaine des denrées alimentaires.....	37
4.4	Évaluation globale des exceptions au principe CdD.....	39
5	Annexe.....	40
5.1	Documents cités	40
5.2	Liste des abréviations	43
5.3	Recettes douanières par groupe de produits	44

Liste des figures

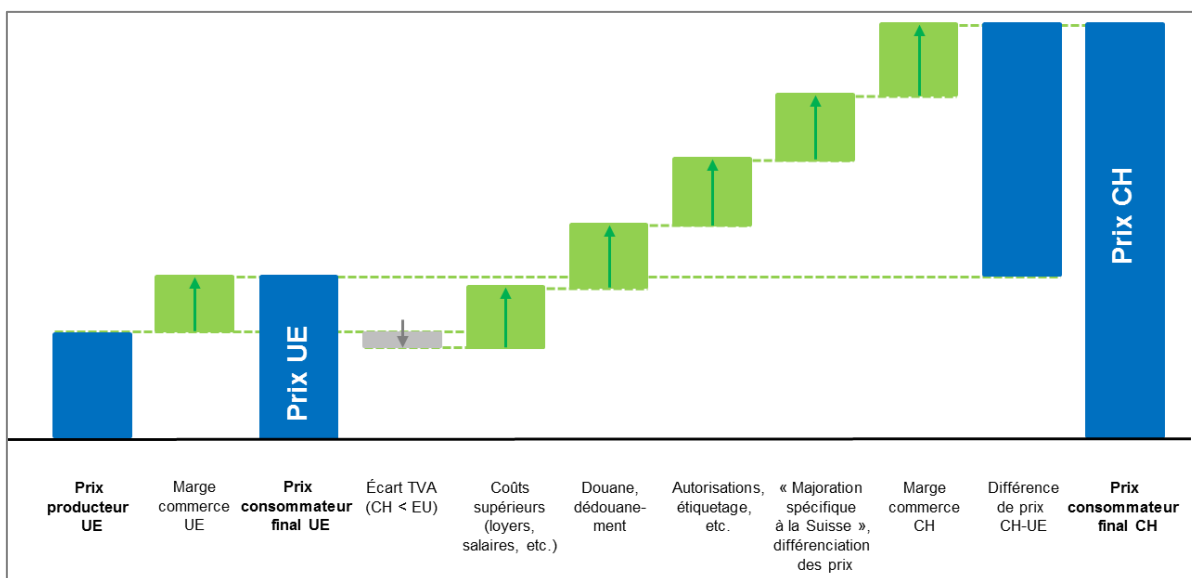
Figure 1 : Facteurs explicatifs du niveau élevé des prix finaux en Suisse	4
Figure 2 : Conséquences d'un démantèlement tarifaire	7
Figure 3 : Vue d'ensemble des droits de douane en Suisse.....	9
Figure 4 : Mécanismes et effets économiques d'un démantèlement tarifaire	12
Figure 5 : Conséquences économiques d'un démantèlement tarifaire en Suisse.....	13
Figure 6 : Recettes douanières issues des produits industriels, par région de provenance..	17
Figure 7 : Évaluation de la baisse des recettes douanières dans le budget de l'État.....	19
Figure 8 : Réseau d'accords de libre-échange de la Suisse.....	20
Figure 9 : Importations (à gauche) et exportations (à droite) suisses selon leur provenance ou leur destination, 2016.....	21
Figure 10 : Exigences en matière d'efficacité énergétique pour les réfrigérateurs et les congélateurs	33
Figure 11 : Majoration de prix pour un meuble identique par rapport à l'Allemagne	36
Figure 12 : Recettes douanières selon l'emploi des marchandises	44
Figure 13 : Recettes douanières selon la nature des marchandises	44

1 Contexte

En Suisse, le niveau des prix des biens et des services consommés par les ménages est supérieur de près de 60 % à celui de l'UE-15¹. Le rapport du Conseil fédéral *Entraves aux importations parallèles* du 22 juin 2016, qui donne suite au postulat 14.3014 de la CER-N², indique clairement que divers facteurs sont à l'origine du niveau élevé des prix (cf. figure 1).

D'une part, le niveau des prix est fortement influencé par les salaires et les coûts indigènes ; d'autre part, un large éventail d'obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce permet aux entreprises de cloisonner le marché suisse et d'y pratiquer des prix plus élevés (la « majoration spécifique à la Suisse »).

Figure 1 : Facteurs explicatifs du niveau élevé des prix finaux en Suisse³



Le haut niveau des salaires en Suisse reflète avant tout la productivité élevée et, partant, la prospérité de la population. La cherté des biens et des services résultant du cloisonnement du marché suisse pénalise toutefois les revenus et les rentes des consommateurs et pèse sur la compétitivité des entreprises indigènes. La suppression ciblée d'entraves au commerce permet de lutter contre le cloisonnement du marché et les discriminations par les prix au détriment de la Suisse. Le niveau élevé des coûts sur le marché intérieur doit également être contrebalancé par des mesures supplémentaires de réduction de la charge administrative pesant sur les entreprises. Les restrictions privées à la concurrence doivent être réglées par le droit des cartels en vigueur et les prix abusifs, par la loi du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix.

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 la fameuse « majoration spécifique à la Suisse ». Cela signifie également qu'il n'existe pas de mesure qui à elle seule serait propre à réduire sensiblement le niveau des prix.

¹ Cf. Eurostat.

² Postulat 14.3014 de la CER-N (« 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 »).

³ Exemple stylisé : il n'est pas possible d'en tirer des conclusions quant à la taille relative de chaque bloc.

L'année dernière, le Conseil fédéral a déjà adopté trois mesures visant à faciliter les importations : le remplacement du devoir d'autorisation par un devoir d'annonce pour l'importation de denrées alimentaires soumises au principe « Cassis de Dijon », l'introduction d'une déclaration de produit simplifiée et la révision du contrôle des fusions d'entreprises. Les travaux relatifs à ces mandats sont actuellement en cours. Le Conseil fédéral a par ailleurs confié trois mandats d'examen dont les résultats sont détaillés dans le présent rapport.

Le rapport décrit les résultats des mandats d'examen et évalue le potentiel d'action. Les propositions spécifiques concernant les différentes mesures à prendre figurent dans la note de discussion annexée. Les mandats d'examen, qui s'inscrivent dans un train de mesures, sont les suivants :

- suppression unilatérale des droits d'entrée sur les biens industriels → chapitre 2 ;
- réduction des droits de douane sur les produits agricoles et les denrées alimentaires compte tenu de la politique agricole → chapitre 3 ;
- réduction des coûts économiques des exceptions au principe « Cassis de Dijon » → chapitre 4.

2 Suppression unilatérale des droits d'entrée sur les biens industriels

2.1 Mise en œuvre du mandat d'examen

Le mandat du Conseil fédéral exige l'examen, d'ici à la fin de 2017, des avantages et des inconvénients d'une suppression unilatérale de tous les droits d'entrée sur les produits industriels, tant d'un point de vue économique et financier que sous l'angle de la politique étrangère.

Biens industriels : les biens industriels comprennent l'ensemble des biens, à l'exception des produits agricoles, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Ils correspondent aux positions tarifaires 25 à 97. Les biens industriels englobent notamment les intrants des processus de production des entreprises (biens d'investissement, matières premières, produits semi-ouvrés) ainsi que les biens de consommation, comme les vélos, les véhicules automobiles, les appareils ménagers ou les vêtements.

Suppression unilatérale : une suppression unilatérale des droits d'entrée sur les biens industriels signifierait que la Suisse appliquerait un taux de douane de zéro sur les biens industriels, toutes ses obligations internationales contractées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) restant inchangées. Cela signifie également que, théoriquement, la Suisse pourrait par la suite relever à nouveau les droits de douane de façon unilatérale à la hauteur maximale notifiée à l'OMC.

Analyses externes : afin de répondre au mandat d'examen, quatre instituts de recherche économique externes indépendants ont été chargés d'analyser chacun un aspect spécifique du projet. Les études ne sont pas détaillées ici, mais le lecteur pourra se reporter au texte des études ou à leur résumé. Leurs résultats sont pris en considération dans le cadre de la présente analyse.

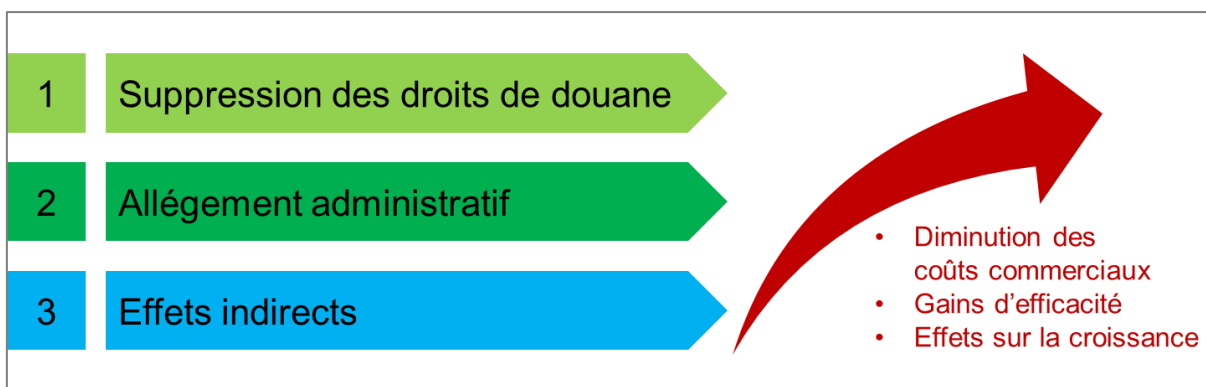
- Ecoplan (2017) : un modèle d'équilibre portant sur plusieurs pays permet de simuler la suppression unilatérale, par la Suisse, des droits d'entrée sur les biens industriels afin de quantifier les conséquences macroéconomiques. Les conséquences financières sont elles aussi indiquées, sous une forme agrégée.
- B,S,S. (2017) : le potentiel d'allègement administratif lié à la suppression des droits d'entrée sur les biens industriels est évalué sur la base d'une analyse des différentes obligations d'action liées à l'importation de marchandises en Suisse. Cette analyse se fonde sur les données de l'Administration fédérale des douanes (AFD) et sur des enquêtes détaillées effectuées auprès d'entreprises et d'experts.
- Sidley Austin (2017) : une analyse empirique des retombées économiques, internes et externes pour la Nouvelle-Zélande, le Canada et la Norvège montre l'ensemble des effets possibles et les présente dans le contexte de la suppression des droits de douane dans ces pays.
- WTI (2017) : la suppression unilatérale des droits de douane sur les biens industriels est analysée dans la perspective des négociations, et les opportunités et risques éventuels sont indiqués.

Les résultats des études externes constituent la base pour des développements ci-après, qui abordent successivement les incidences d'une suppression unilatérale des droits d'entrée sur les biens industriels sur l'économie (sect. 0), sur les finances fédérales (sect. 0) et sur les aspects liés à la politique extérieure et aux négociations (sect. 2.4).

2.2 Conséquences économiques

Une suppression des droits d'entrée sur les biens industriels influencerait l'économie helvétique par diverses voies (cf. figure 2). Les effets concernent aussi bien la suppression des droits de douane (1) que l'allégement administratif des entreprises qui en découle (2). En outre, ces effets directs se répercutent sur l'ensemble de l'économie suisse (3), que ce soit par l'intermédiaire des entreprises de production, le développement du commerce extérieur, des prix à la consommation plus bas, ou encore la pression croissante en matière d'innovation et l'accroissement du transfert de connaissances.

Figure 2 : Conséquences d'un démantèlement tarifaire



2.2.1 Suppression des droits d'entrée sur les biens industriels

Économies sur les droits de douane pour les agents économiques : les droits d'entrée sur les biens industriels sont supprimés pour les entreprises et pour les consommateurs. L'élimination de cet obstacle aux échanges entraîne une baisse des coûts commerciaux. Le prix des importations baisse, ce qui profite aux consommateurs suisses. En outre, les entreprises acquièrent des intrants à des conditions plus favorables et réduisent ainsi leurs coûts de production, ce qui accroît la compétitivité de l'industrie d'exportation. Ce phénomène revêt une importance particulière pour la Suisse eu égard à la forte intégration de son économie dans les chaînes de valeur mondiales⁴. Étant donné que les importations sont un élément de base indispensable de la production nationale, les barrières à l'importation constituent indirectement des obstacles à l'exportation⁵.

Sur la base des chiffres de l'année 2016, les économies potentielles sur les droits de douane s'élèvent à quelque **490 millions de CHF**. Les études scientifiques confirment que, dans une petite économie⁶, la suppression des droits de douane engendre toujours des gains d'efficacité. Ceux-ci résultent de l'élimination des distorsions du marché dues aux tarifs douaniers qui maintiennent les prix à des niveaux artificiellement élevés⁷ et engendrent un comportement inefficace de la part des consommateurs et des producteurs. En conséquence, l'effet

⁴ À propos des chaînes de valeur mondiales, cf. OCDE 2013 et les études (uniquement en allemand) publiées sur le sujet dans la série Strukturberichterstattung (n° 53) du SECO, qui peuvent être consultées à l'adresse suivante : www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Économie extérieure > Mondialisation.

⁵ Cet effet avait déjà été mis en évidence par l'économiste Abba Lerner (1936), auteur du théorème de symétrie selon lequel un droit de douane à l'importation aura les mêmes effets qu'une taxe à l'exportation. Costinot et Werning (2017) affirment que ce théorème est également valable en cas d'existence de structures de marché oligopolistiques, de prix rigides, d'impôts non linéaires, de biais de consommation, de coûts commerciaux ou de déséquilibre commercial bilatéral.

⁶ Dans le cas des très grandes économies qui détiennent une part significative du marché international et peuvent ainsi influencer sur les prix mondiaux par leur comportement, les effets de la suppression des droits de douane doivent être considérés différemment. Cf. Ecoplan 2017.

⁷ Les droits d'entrée – comme toutes les restrictions commerciales – modifient les prix relatifs des biens de diverses provenances. De faibles variations des prix relatifs sont parfois déjà la cause d'une utilisation non

net d'une suppression des droits de douane sur le bien-être de la population est positif. Les effets d'un gain d'efficacité dans les relations commerciales et d'une concurrence accrue sont également évoqués au chapitre consacré aux gains de productivité (cf. sect. 2.2.3).

Pertes de recettes pour la Confédération : les économies sur les droits de douane représentent une perte de recettes de 490 millions de CHF pour la Confédération. Ecoplan (2017) montre à l'aide d'un modèle de simulation que, à moyen terme, 30 % du montant de la suppression sont toutefois compensés par des recettes fiscales supplémentaires pour l'État (Confédération et cantons⁸) en raison de la plus forte croissance économique. Il convient également de noter que trois quarts des recettes actuelles (360 millions de CHF) proviennent des produits importés de pays avec lesquels la Suisse a conclu des accords de libre-échange (ALE). L'aspect financier (y c. l'impact quantitatif) est traité de manière plus approfondie à la section 0.

Rôle protecteur négligeable des droits de douane : en Suisse, les droits d'entrée sur les biens industriels s'élèvent en moyenne à 1,8 %⁹. L'effet protecteur de ces droits est donc limité et se concentre sur des lignes tarifaires spécifiques (cf. figure 3). Contrairement aux produits agricoles, pour lesquels la Constitution prévoit explicitement une exemption de la liberté économique, les droits de sauvegarde de certaines industries sont aujourd'hui difficilement compatibles avec le principe constitutionnel de la liberté économique (art. 27 Cst.¹⁰). Les entreprises industrielles elles-mêmes n'ont plus besoin de protections tarifaires et souhaitent même les abolir, comme en témoignent la demande – acceptée – de suspension des droits de douane sur les matières textiles présentée par Swiss Textiles (Fédération textile suisse) en 2015¹¹, la motion Sauter visant la suppression des droits de douane sur les biens industriels, notamment dans le secteur textile¹² ou la motion Reimann qui veut abolir les droits de douane sur les voitures de tourisme¹³. Ces exemples montrent également que les droits d'entrée actuels sur les biens industriels en Suisse résultent essentiellement de l'évolution historique.

optimale des ressources disponibles. Une réduction de ces distorsions a des effets bénéfiques sur le bien-être de la population.

⁸ Le modèle considère l'État en termes consolidés.

⁹ Moyenne simple, droits NPF appliqués, 2015 (cf. OMC/ITC/CNUCED 2016). 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.

¹⁰ RS 101

¹¹ Cf. communiqué de presse du Conseil fédéral du 18 novembre 2015 intitulé « Le Conseil fédéral abaisse les droits de douane grevant l'industrie textile »

(<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-59533.html>).

¹² Motion 17.3564 Sauter (« Renforcer notre place économique en supprimant les droits de douane perçus sur les produits industriels »).

¹³ Motion 16.3894 Reimann (« Importation de voitures de tourisme. Éviter la bureaucratie et la paperasse disproportionnée »).

Figure 3 : Vue d'ensemble des droits de douane en Suisse

(source : tableau original ; données tirées de WTI 2017 et OMC/ITC/CNUCED 2013)

Groupes de produits	Droits NPF appliqués (équivalents ad valorem)		
	Moyenne simple (en %)	Exempt (en %)	Taux max. (en %)
Produits d'origine animale	112,9	31,1	>1000
Produits laitiers	122,5	0	273
Fruits, légumes, plantes	18,5	35	>1000
Café, thé	4,3	36,1	157
Céréales et autres préparations	13,1	31,7	294
Oléagineux, graisses et huiles	19,7	46,9	152
Sucres et confiseries	11,9	32,3	201
Boissons et tabacs	35,5	16,8	440
Coton	0	100	0
Autres produits agricoles	8,5	68,1	816
Pêche et produits de la pêche	0,1	92,9	15
Métaux et minéraux	1,4	15,1	28
Pétrole	0	100	0
Produits chimiques	1	35,8	17
Bois, papier, etc.	2,9	18,4	27
Textiles	5,9	2,1	58
Vêtements	5,2	0	29
Cuirs, chaussures, etc.	1,8	3,8	10
Machines non électriques	0,5	21,6	8
Machines électriques	0,7	21	7
Matériel de transport	1,3	8,4	12
Autres articles manufacturés	1,3	18	32

2.2.2 Allègement administratif par l'abandon des preuves d'origine

L'importation d'un produit 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 qui y sont liées demeurent malgré la suppression des droits de douane sur les produits industriels. Cependant, diverses études révèlent que les charges liées à l'exécution de ces tâches sont nettement plus importantes lorsqu'un produit est importé dans le cadre d'un ALE ou du Système généralisé de préférences (SGP)¹⁴, et cela en raison des règles d'origine fixées dans chaque ALE ou dans l'ordonnance du 30 mars 2011 relative aux règles d'origine (OROPD)¹⁵. Les règles d'origine définissent les critères auxquels un produit doit satisfaire pour pouvoir disposer de l'origine préférentielle et bénéficier ainsi des préférences tarifaires prévues par l'ALE ou par l'ordonnance du 16 mars 2007 sur les préférences tarifaires¹⁶. 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 suffisante 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'ouvrages ou de transformations spécifiques qui doivent avoir lieu dans le pays d'origine. L'origine préférentielle est finalement attestée par une preuve d'origine. Une suppression des droits de douane sur les biens industriels entraînerait l'**abandon des preuves d'origine pour les importations de produits industriels en franchise**. Elles ne subsisteraient que dans des cas exceptionnels, lorsque le produit est renvoyé dans le pays d'origine ou exporté vers un pays partenaire du PEM¹⁷ sans avoir subi de grande transformation en Suisse, conformément au principe du cumul de l'origine¹⁸. L'évaluation quantitative tient compte de ce paramètre.

¹⁴ B,S,S. 2017, ou la littérature relative au « bol de spaghettis », p. ex. Bhagwati 1995 ou Ziltener/Blind 2014.

¹⁵ RS 946.39

¹⁶ RS 632.911

¹⁷ Convention régionale du 15 juin 2011 sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes (RS 0.946.31).

¹⁸ Les mêmes dispositions s'appliquent par analogie aux biens visés par le SGP faisant l'objet d'un cumul dans le cadre de l'échange de lettres UE-Suisse-Norvège.

Allégement administratif pour les entreprises importatrices suisses : en cas de suppression unilatérale des droits d'entrée, les importateurs suisses de biens industriels profiteraient en tout état de cause de la franchise douanière et ne seraient plus contraints d'avoir recours à un quelconque ALE. Le démantèlement des droits de douane signifie donc que, par rapport à la situation actuelle, un certain nombre d'obligations administratives complexes liées à la preuve de l'origine et à l'utilisation d'un ALE deviendraient superflues. Il s'agit notamment de l'obtention des preuves d'origine, de leur contrôle et des éventuelles procédures de réexamen par l'administration des douanes, de la préparation du dédouanement conformément à la procédure prévue, de l'archivage des documents pertinents et du paiement de la dette douanière. Outre la procédure standard du dédouanement au taux préférentiel dans le cadre d'un ALE, il existe d'autres procédures spéciales imposant des obligations supplémentaires. Une série de 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, l'allégement douanier, l'opération sous le régime de l'admission temporaire et les allègements douaniers accordés selon l'emploi des marchandises – demandent, dans certains cas, des autorisations, des contrôles de délais et des documents supplémentaires. Toutes ces procédures seraient également abandonnées en cas de suppression des droits d'entrée sur les biens industriels. Ecoplan (2017) estime qu'environ 35 % des importations totales de biens industriels en Suisse bénéficieraient d'un tel allégement administratif (40 % dans le cas des importations en provenance de l'UE ou de l'AELE)¹⁹. B,S,S. (2017) a calculé le potentiel d'économies du processus d'importation sur la base d'enquêtes menées auprès d'experts et d'entreprises importatrices : au total, les importateurs suisses **économiseraient 100 millions de CHF par an**. Ces résultats confirment les estimations de Minsch et Moser (2006) ainsi que les travaux précédents de B,S,S. (2013) sur les procédures de dédouanement. D'autres aspects, comme le temps consacré au choix de la procédure appropriée, le risque d'erreur, les amendes, la formation des collaborateurs et la flexibilité réduite de la stratégie d'achat de marchandises ne sont pas pris en compte dans cette estimation. Les enquêtes menées par B,S,S. (2017) montrent que ces aspects complémentaires sont susceptibles d'engendrer des économies supplémentaires d'un volume équivalent même s'ils demeurent en cas de suppression des droits de douane sur les produits industriels. L'institut n'est toutefois pas en mesure de quantifier ces paramètres supplémentaires de manière détaillée. On peut donc affirmer que le montant de 100 millions de CHF représente la limite inférieure de l'allégement administratif.

¹⁹ Quelque 45 % de la valeur des importations sur le marché suisse sont effectuées en franchise (cf. AFD ; Ecoplan 2017 ; Moser et Werner 2015). Une partie de ces importations sont réexportées, avec ou sans transformation. Les produits suffisamment transformés en Suisse pour y obtenir un certificat d'origine seraient également exemptés de l'obligation de présenter la preuve d'origine. Certains d'entre eux seraient réexportés dans le cadre d'un ALE, ce qui permettrait le cumul de l'origine. Une telle procédure est possible si les marchandises sont envoyées d'un partenaire de libre-échange en Suisse avant d'être réexpédiées dans le même pays. En outre, la Convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes autorise l'application du cumul diagonal lorsque les produits arrivent en Suisse en provenance d'un pays membre de la convention et sont réexportés dans un autre pays affilié à cette convention. Dans cet exemple, la preuve d'origine serait toujours exigée même en cas de démantèlement tarifaire. Ecoplan (2017) estime que ce système de réexportation bénéficiant du cumul d'origine représente 25 % de la structure globale des exportations. Cette proportion a d'abord été estimée à l'aide d'hypothèses reposant sur les statistiques de l'AFD, puis validée sur la base du tableau input-output 2011 de l'OFS.

La littérature révèle que les ALE sont un instrument relativement onéreux pour les PME en raison du niveau élevé des coûts fixes²⁰. Celles qui se procurent des intrants à l'étranger ne disposent souvent pas d'un service de dédouanement interne et sont donc contraintes d'acquiescer le savoir-faire douanier auprès de tiers. En conséquence, la suppression des droits de douane serait particulièrement bénéfique aux PME.

Allégement administratif pour les entreprises exportatrices de l'étranger : l'allégement de la charge pesant sur les fournisseurs étrangers d'entreprises suisses joue également un rôle dans la modélisation macroéconomique, car l'efficacité globale des relations commerciales augmente avec le démantèlement tarifaire. La suppression des droits de douane sur les produits industriels signifie que les exportateurs étrangers n'ont plus besoin de recourir à un ALE ou au SGP et donc de fournir des preuves d'origine pour exporter des biens en franchise vers la Suisse. Pour les produits qui contiennent un grand nombre d'intrants importés préalablement, la preuve de l'origine peut nécessiter des calculs complexes fondés sur la compilation des informations relatives aux différents intrants. Le potentiel d'économies peut être estimé à partir des données sur les coûts d'utilisation des ALE disponibles dans la littérature internationale²¹. EcoPlan (2017) estime que les entreprises étrangères qui exportent vers la Suisse peuvent réaliser des **économies annuelles de l'ordre de 150 millions d'EUR**. Ces économies accroissent l'efficacité des relations commerciales et, partant, les effets macroéconomiques sur le bien-être ; cependant, on ne sait pas encore dans quelle mesure elles se répercutent directement sur les entreprises en Suisse. En partant du principe que la concurrence fonctionne, ces dernières devraient en bénéficier dans une mesure adéquate.

Allégement administratif pour l'administration fédérale : une suppression des droits de douane sur les produits industriels signifie notamment la fin de plusieurs obligations d'action liées à l'importation de produits industriels. En conséquence, le service responsable (l'AFD) devrait lui aussi voir ses charges diminuer. B,S,S. (2017) a calculé le potentiel d'économies au sein de l'AFD en s'appuyant sur une enquête menée par cet organe. La suppression du dédouanement au taux préférentiel et des procédures spéciales²² permettrait d'économiser des contrôles matériels et formels. Le potentiel d'économies aux niveaux du personnel et des finances est estimé en tout à **7 millions de CHF** par an²³. Étant donné le faible poids économique de cette composante, elle n'a pas été retenue dans la simulation d'EcoPlan (2017).

²⁰ Cf. p. ex. Keck/Lendle 2012.

²¹ EcoPlan 2017, pp. 42 et 53.

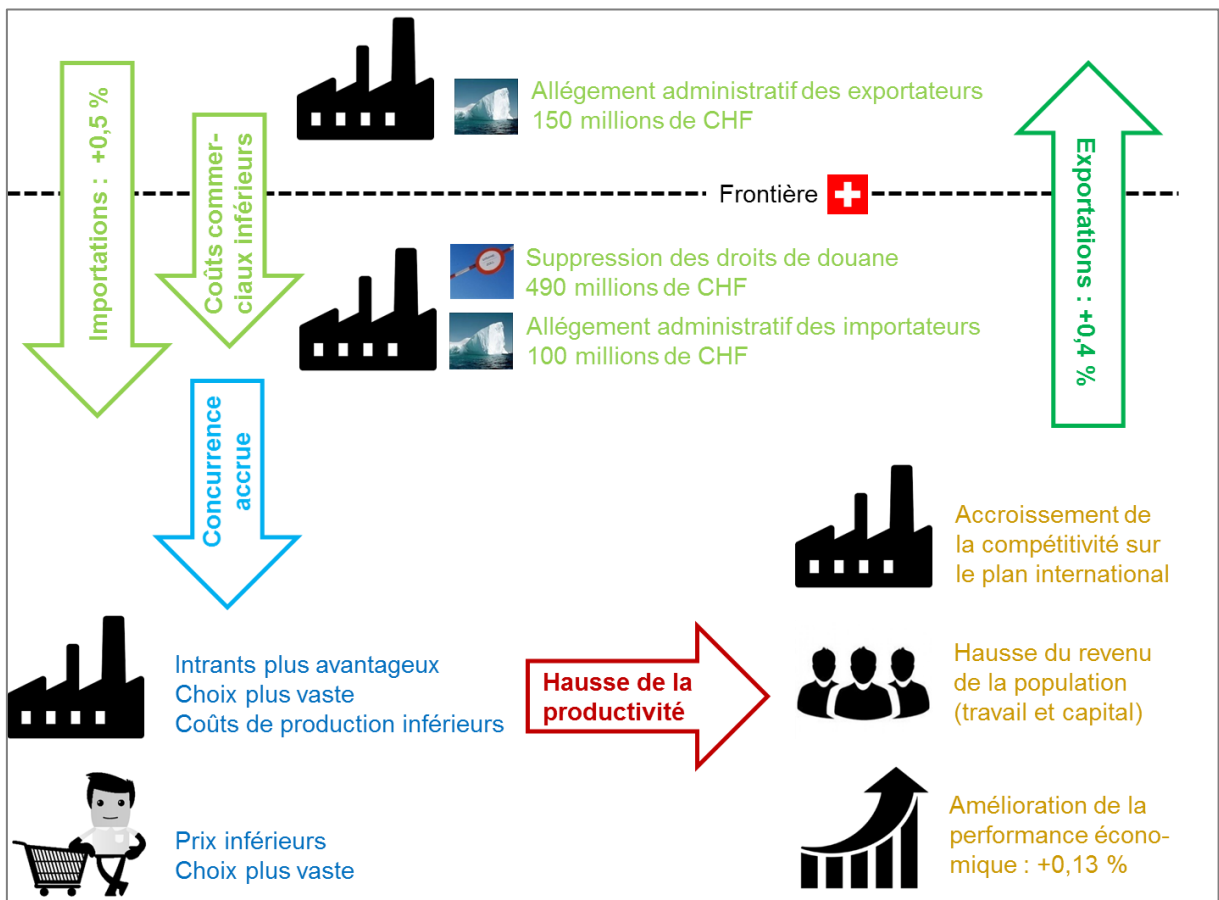
²² Taxation provisoire, trafic de perfectionnement, opération sous le régime de l'admission temporaire, allègements douaniers accordés selon l'emploi.

²³ Le programme global de modernisation et de transformation de l'AFD (DaziT) n'a pas été pris en compte dans les présentes analyses, car il ne démarrera qu'en 2018 et durera jusqu'en 2026. DaziT, qui vise à simplifier le franchissement des frontières par la numérisation de l'ensemble des processus et formalités douaniers, pourrait fort bien compléter la mesure débattue ici.

2.2.3 Conséquences économiques générales

Les mécanismes et effets économiques sont résumés dans la figure 4 et présentés séparément dans cette section.

Figure 4 : Mécanismes et effets économiques d'un démantèlement tarifaire



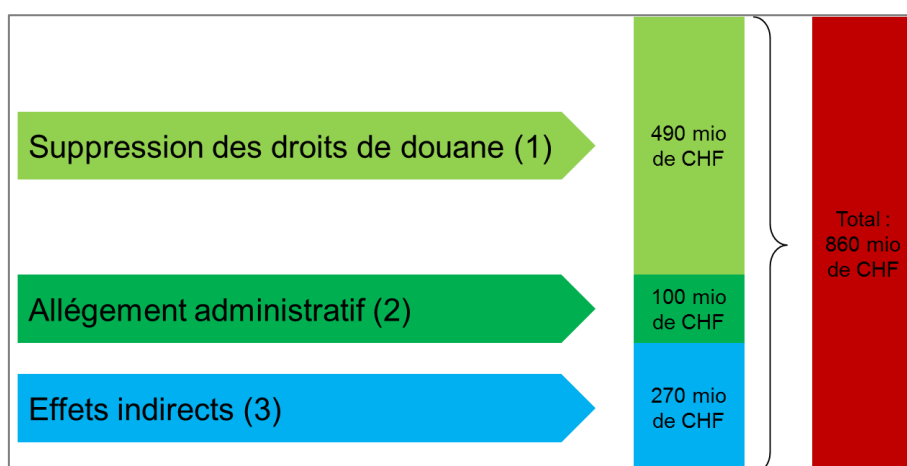
Réduction des coûts commerciaux et augmentation des importations : la suppression des entraves commerciales entraîne une baisse des coûts commerciaux et des prix à l'importation, ce qui favorise la croissance des importations. Cela permet aux entreprises de réduire leur risque de change en augmentant leurs importations d'intrants et de compenser ainsi par exemple les effets du franc fort (*natural hedging*). On peut en plus attendre des gains d'efficacité au niveau des relations commerciales. En ce qui concerne les importations préférentielles effectuées dans le cadre d'un ALE, les importateurs doivent pouvoir compter sur la coopération du fabricant pour l'établissement de la preuve d'origine. Or certains fabricants refusent actuellement de délivrer les preuves d'origine pour des importations parallèles. Cela leur permet de vendre leurs produits à des prix plus élevés par l'intermédiaire de leur filiale sans être exposés à la concurrence des importations parallèles. Ces facteurs sont surpondérés par rapport à l'efficacité économique (qualité, prix et coûts de transport) lors du choix d'un partenaire commercial. L'abandon de la fourniture des preuves d'origine accroît par conséquent l'efficacité des relations commerciales et réduit le risque de détournement des flux commerciaux (*trade diversion*). Ecoplan (2017) a modélisé la suppression unilatérale des droits d'entrée sur les biens industriels en Suisse et montre que les importations augmenteraient de 0,5 %.

Baisse des prix des marchandises et gains de productivité : la réduction de la discrimination par les prix et la facilitation des importations parallèles exercent une pression accrue sur les prix à l'importation. Conjuguée à l'accroissement de la diversité des produits et des importations, cette évolution intensifie la concurrence sur le marché intérieur et augmente la pression sur l'ensemble des prix. Il en résulte une baisse des prix à la consommation et des prix des intrants (importés et indigènes) pour les entreprises. Ecoplan (2017) s'attend à une diminution des prix des biens industriels de l'ordre de -0,1 % à -2,6 % selon les groupes de produits.

Enfin, l'intensification de la concurrence soutient l'innovation²⁴ en créant des incitations à l'optimisation de l'allocation des ressources, à l'amélioration de l'efficacité et au transfert de connaissances, notamment en relation avec les nouvelles possibilités offertes par l'accroissement des échanges. La réduction des prix des intrants engendre par ailleurs une baisse des coûts de production qui, conjuguée à une plus grande diversité et à une hausse de la qualité des produits, accroît la productivité des entreprises²⁵. Dans une analyse empirique du démantèlement tarifaire, Sidley Austin (2017) rapporte une hausse plus importante de la productivité en Nouvelle-Zélande et au Canada après la suppression des droits de douane. Selon ses estimations, le démantèlement tarifaire apporte une contribution à la croissance de la productivité de 15 % en Nouvelle-Zélande et de 23 % au Canada.

Renforcement de la compétitivité et essor des exportations : une baisse des prix des intrants et une hausse de la productivité accroissent en fin de compte la compétitivité des entreprises suisses d'exportation²⁶. La modélisation d'Ecoplan (2017) révèle un accroissement de la compétitivité internationale de l'ensemble de la place industrielle suisse. En outre, il ressort de la simulation que le démantèlement tarifaire induirait une hausse des exportations helvétiques de 0,4 % par rapport à la situation avec droits de douane. Ceci confirme le théorème de symétrie⁵ de Lerner : la facilitation des importations stimule également les exportations. L'économie suisse dans son ensemble bénéficierait de cette mesure en raison de l'intégration marquée des entreprises dans les chaînes de valeur mondiales. Selon Sidley Austin (2017), les études de cas confirment cette interaction : en Nouvelle-Zélande, les démantèlements tarifaires ont entraîné une hausse supplémentaire des exportations de 2,4 %. Dans le cas du Canada, cet effet a été estimé entre 0,4 % et 0,8 %, selon la quantification de l'effet de rattrapage consécutif à la crise financière mondiale.

Figure 5 : Conséquences économiques d'un démantèlement tarifaire en Suisse



²⁴ Aghion *et al.* 2005.

²⁵ Grossman/Helpman 1991.

²⁶ Melitz 2003.

Hausse du PIB et des revenus : la modélisation de la suppression des droits de douane par Ecoplan (2017) révèle un PIB supérieur de 0,13 % (860 millions de CHF) en cas de suppression des droits d'entrée sur les biens industriels (cf. figure 5). Le PIB par habitant enregistrerait une progression de 0,06 % et permet une estimation du gain de productivité²⁷. Le revenu de la population suisse augmenterait globalement de 43 CHF par habitant. Pour des motifs liés à la technique de modélisation, ces chiffres incluent la compensation de la baisse des recettes de l'État par l'intermédiaire de transferts financiers bien qu'elle ne fasse pas partie du scénario. Si l'on exclut ces transferts forfaitaires, le revenu du travail augmenterait de 82 CHF par habitant et le revenu du capital global de 330 millions de CHF. Enfin, on peut également partir de l'idée que la place économique suisse deviendrait plus attrayante. La réduction des coûts de la réglementation et des coûts commerciaux, l'intégration des marchés et la sécurité juridique sont des facteurs de localisation très prisés dans le contexte actuel. Ces effets ne peuvent toutefois pas être quantifiés.

Importance pour l'emploi : les gains de productivité et les ajustements structurels favorisent à moyen terme la croissance de l'emploi²⁸. Alors que, dans certains secteurs, des effets négatifs sur l'emploi peuvent survenir à court terme, la littérature économique montre que de tels effets sont plutôt temporaires et disparaissent une fois la mutation structurelle achevée²⁹. Dans ses études de cas, Sidley Austin (2017) a examiné l'impact du démantèlement tarifaire sur l'emploi et conclut que la suppression des droits de douane a au minimum un effet d'entraînement positif (cercle vertueux) sur le marché du travail. Une évaluation quantitative n'est toutefois pas possible, bien qu'il ait été estimé dans le cas du Canada que la suppression unilatérale des tarifs industriels pourrait créer jusqu'à 12 000 postes de travail³⁰. Par ailleurs, la pression à la baisse sur les prix peut aussi contribuer à limiter le tourisme d'achat, ce qui a un effet positif sur l'emploi.

Effet escompté sur l'îlot de cherté : la suppression des droits de douane engendre une diminution des coûts commerciaux et réduit les prix des biens importés ; l'accroissement des importations et la diversification des produits qui en résultent stimulent la concurrence et renforcent ainsi l'orientation baissière des prix. Ecoplan (2017) estime que le niveau agrégé des prix à la consommation³¹ diminuerait de -0,1 %. Sur la base des statistiques des dépenses nominales de consommation des ménages, cette baisse des prix induirait des économies de l'ordre de 350 millions de CHF³². L'effet plutôt limité sur les prix dans l'agrégat est dû à une légère hausse des prix des services, des produits agricoles et des denrées alimentaires dans la simulation, due à l'accroissement de la productivité et à l'amélioration de la performance économique. Les effets calculés sur les prix des biens industriels sont exclusivement négatifs et varient de -0,1 % à -2,6 % selon les groupes de produits. Tandis que des intrants plus avantageux profitent aux entreprises manufacturières (et exportatrices), les consommateurs bénéficient d'une baisse des prix des biens de consommation. En 2016, par exemple, 2,5 millions de CHF de droits de douane ont été acquittés pour des vélos, 13,5 millions pour des voitures, 12 millions pour des chaussures en cuir et 4,5 millions pour des chemises pour hommes (y c. les polos)³³.

²⁷ L'accroissement de la performance économique entraîne une légère hausse de l'immigration.

²⁸ La modélisation d'Ecoplan (2017) table sur 4200 équivalents plein temps supplémentaires.

²⁹ Secrétariat de la CNUCED 2013.

³⁰ Miroudot *et al.* 2013.

³¹ Comparable à l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) de l'OFS.

³² Dépenses de consommation des ménages en 2016 : 353 milliards de CHF (cf. OFS, PIB selon son affectation).

³³ Vélos : n° 8712.0000 du tarif des douanes ; automobiles pour le transport de personnes : ensemble des lignes tarifaires du n° 8703 ; chaussures en cuir : ensemble des lignes tarifaires du n° 6403 ; chemises pour hommes (y c. polos) : ensemble des lignes tarifaires des n°s 6105 et 6205.

2.2.4 Conséquences sectorielles

L'analyse d'Ecoplan (2017) basée sur la modélisation du démantèlement tarifaire décrit les résultats par branches économiques. En principe, les secteurs qui présentent les impacts les plus marqués sont ceux dont les droits de douane étaient les plus élevés avant la suppression. Il s'agit notamment des textiles, des vêtements, du cuir et des chaussures, des produits métalliques et des véhicules automobiles. Ces biens devraient également enregistrer les baisses de prix les plus marquées et les plus fortes progressions en termes de compétitivité internationale. On s'attend également à un léger recul de l'activité intérieure dans les secteurs du textile, de l'habillement, du bois, du papier et de l'imprimerie, du ciment et des produits métalliques, alors que les autres branches industrielles devraient au contraire enregistrer une hausse de la production. La simulation révèle également une augmentation des importations et des exportations dans toutes les catégories de biens. S'agissant des textiles, des vêtements, du cuir et des chaussures, ainsi que des véhicules automobiles, les exportations croissent plus fortement que les importations en raison de l'augmentation de la compétitivité internationale liée à la baisse de prix des intrants.

2.3 Conséquences budgétaires

Selon le compte d'État, les recettes douanières se sont élevées à 1,1 milliard de CHF en 2016³⁴. La statistique du commerce extérieur fait état de recettes douanières de 1,2 milliard de CHF pour la même année³⁵, soit entre 1,7 % et 1,8 % des recettes totales de la Confédération en 2016 ; 59 % des recettes douanières (700 millions de CHF) concernent les produits agricoles et sylvicoles (pêche incluse), cette catégorie de produits représentant 5 % du total des importations en Suisse. Les 41 % restants, soit 490 millions de CHF, sont collectés sur les biens industriels importés. La section 5.3 (annexe) présente une répartition des recettes douanières par groupes de produits. **Ces 490 millions de CHF correspondent à 0,7 % des recettes de la Confédération.** La suppression unilatérale des droits de douane sur les biens industriels entraînerait bien évidemment la perte de ces recettes. La présente section est consacrée à l'analyse quantitative de ce manque à gagner.

Finalité peu claire des droits de douane : le but principal des droits de douane à l'importation n'est plus, et depuis longtemps, de garantir les recettes publiques ou le financement du budget de l'État. De même, la protection du tissu industriel national contre les importations concurrentes – finalité première des droits de douane – ne constitue plus un objectif de politique économique. Avec un taux moyen de 1,8 %³⁶ sur les biens industriels, l'objectif de protection des droits de douane encore prélevés en Suisse est forcément limité. Les taxes douanières modérées sans réel objectif de protection sont appelées « droits de nuisance » par l'OMC, qui en donne la définition suivante : « Droit si faible que les frais de recouvrement sont supérieurs aux recettes. Désigne parfois un droit n'ayant pas d'effet de protection – Certains pays soutiennent que ces droits sont nécessaires pour augmenter les recettes. »³⁷ Durant le Cycle d'Uruguay, tout droit de douane inférieur à 3 % était considéré comme un droit de nuisance.

Perspectives budgétaires : l'AFF estime, au moyen de simulations à long terme, que la marge de manœuvre budgétaire sera étroite à l'avenir, notamment si aucune réforme structurelle n'est mise en place. En cause : les évolutions structurelles, comme le changement démographique, qui entraînent, notamment pour les dépenses fortement liées, une progression des coûts ne pouvant plus être financée sur la durée. Les simulations ont été établies dans l'hypothèse d'une croissance annuelle moyenne de 1,6 %. Par ailleurs, les dépenses fortement liées (entre autres les parts de tiers aux recettes fédérales, les cotisations aux assurances sociales) et la croissance du groupe de tâches prioritaires de la législature (formation, armée, relations avec l'étranger) ont été déduites et l'évolution des autres groupes de tâches a été considérée comme constante. Selon l'AFD, il en résulterait pour la période 2020-2032 une marge budgétaire s'élevant en tout à près de 2 milliards de CHF, soit 200 millions de CHF par an. Des réformes prévues, comme l'élimination de la discrimination fiscale des couples mariés ou une nouvelle mouture de la réforme de la prévoyance vieillesse, et des charges supplémentaires importantes, comme les contributions à la cohésion ou aux Jeux olympiques d'hiver, ne sont pas prises en considération³⁸. Par conséquent, sans programmes d'économies et sans recettes supplémentaires, la marge de manœuvre pour des prélèvements supplémentaires sur le budget de la Confédération est étroite.

³⁴ DFF 2016 ; DFF 2017.

³⁵ Swiss Impex attribue les recettes douanières au total général (total 2), alors que l'analyse des importations industrielles fait référence au total conjoncturel (total 1) qui exclut les métaux précieux, les pierres gemmes, les objets d'art et les antiquités. Dans les deux cas, le total des recettes douanières s'élève à environ 1,2 million de CHF (pour 2016).

³⁶ Moyenne simple droits NPF appliqués, 2015 (cf. OMC/ITC/CNUCED 2016).

³⁷ www.wto.org > Documents, données et ressources > Glossaire > Droit de nuisance.

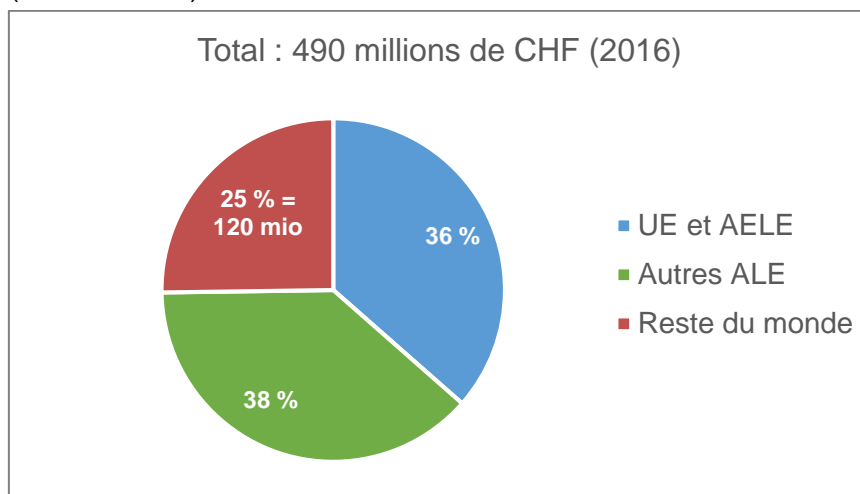
³⁸ AFD 2016.

Incertitudes concernant le budget de la Confédération : en 2016, les dépenses ordinaires de la Confédération se sont élevées à près de 67 milliards de CHF. Cette même année, la Confédération a affiché un excédent de financement de 750 millions de CHF, alors qu'un déficit de 500 millions de CHF avait été inscrit au budget. L'année précédente, un excédent de 2,3 milliards de CHF a été enregistré avec des recettes légèrement plus faibles. Dans les deux cas, les incertitudes concernaient tant les recettes que les dépenses³⁴.

En atténuant l'effet sur l'inflation, la suppression unilatérale des droits de douane entraîne aussi une baisse de la croissance des dépenses nominales dans le budget de la Confédération, ce qui contribue au maintien de l'équilibre budgétaire. Ces effets n'ont toutefois pas été quantifiés dans les études.

Recettes douanières importantes provenant des partenaires de libre-échange : dans ses accords de libre-échange (ALE), la Suisse s'engage à accorder la franchise douanière à tous les biens industriels. La conclusion d'un ALE avec la Suisse garantit par conséquent le libre-échange des biens industriels, à condition que l'origine préférentielle du produit puisse être attestée³⁹. Les importations en provenance d'États partenaires de libre-échange génèrent néanmoins actuellement des droits de douane d'une valeur de **365 millions de CHF**, ce qui correspond à **75 % de l'ensemble des recettes douanières sur les biens industriels** (cf. figure 6). La moitié de ces recettes provient de l'UE et des États de l'AELE, le reste en grande partie de la Chine. Étant donné que la Suisse abolit les droits de douane sans période transitoire lors de la conclusion d'ALE, ces recettes douanières proviennent essentiellement du fait que des entreprises renoncent à utiliser les ALE, jugeant leurs coûts supérieurs aux économies découlant de la franchise douanière préférentielle⁴⁰. Il arrive également que des importations d'États partenaires de libre-échange ne remplissent pas les conditions de l'origine préférentielle. En approuvant les ALE, le Parlement a de fait entériné une grande partie de la baisse des recettes douanières provenant des pays partenaires⁴¹.

Figure 6 : Recettes douanières issues des produits industriels, par région de provenance (source : AFD)



³⁹ Les règles d'origine d'un ALE visent à empêcher que des marchandises originaires de pays tiers soient importées au taux préférentiel dans le territoire couvert par l'ALE à partir d'un pays partenaire sans qu'une transformation suffisante ait eu lieu dans ce pays partenaire. Le degré de transformation requis d'un produit est déterminé sur la base d'une part de valeur ajoutée déterminée ou d'ouvrages ou de transformations spécifiques. Un ALE ne peut être utilisé ou ne peut bénéficier d'un tarif préférentiel que si l'origine est prouvée.

⁴⁰ Plusieurs raisons peuvent être avancées pour justifier cette proposition, dont la preuve de l'origine. Cf. sect. 2.2.2.

⁴¹ Le but des ALE est de faciliter au maximum les importations en franchise de produits d'origine préférentielle provenant des États partenaires.

Tendance baissière des recettes douanières : d'autres développements laissent également à penser que, même si les droits de douane ne sont pas supprimés, les recettes douanières devraient diminuer progressivement à l'avenir, sans tenir compte d'une augmentation générale du volume des importations. L'expansion de l'accord sur les technologies de l'information (ATI II) est entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} janvier 2017. Ce traité qui vise l'élimination des barrières douanières a été étendu à 201 nouveaux produits⁴². Selon une estimation de l'AFD fondée sur la période 2013-2015, cette nouvelle donne entraînera une perte de recettes douanières estimée à 13 millions de CHF, soit 2,5 % du total des droits de douane perçus sur les produits industriels⁴³. En outre, des négociations portant sur la conclusion de nouveaux ALE ont été entamées avec de grands pays en développement ou émergents comme l'Indonésie, la Malaisie, le Vietnam, l'Inde et les pays du Mercosur. Les trois premiers nommés représentent 6 % des droits de douane sur les biens industriels, l'Inde 4 % et le Mercosur 0,1 %. Le plus grand bloc reste celui des États-Unis avec 5 %. À ce jour, la perte de recettes douanières n'a jamais constitué un motif de non-conclusion d'un ALE, l'idée prévalant que les avantages économiques liés au traité compensent largement la perte de recettes publiques ; 30 % des droits de douane sur les produits industriels – soit une grande partie des recettes provenant des « autres ALE » dans la figure 6 – concernent les importations en provenance de Chine. Le recours à l'ALE Suisse-Chine entré en vigueur en juillet 2014 devrait s'intensifier à l'avenir, eu égard à l'expérience engrangée par les entreprises importatrices, ce qui réduira encore les recettes douanières.

Compensation par des recettes fiscales plus élevées : enfin, la modélisation montre qu'une suppression unilatérale des droits d'entrée sur les biens industriels entraînerait une activité économique supplémentaire et, partant, une augmentation des recettes fiscales. Ecoplan (2017) estime que, dans le cadre du budget agrégé de l'État⁴⁴, **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 CHF**. La modélisation tient compte, sous forme agrégée, de l'ensemble des effets fiscaux envisageables. Aucune distinction n'est faite entre les différents niveaux de l'État. Une estimation approximative réalisée au moyen des effets agrégés sur les prix (-0,1 %) et sur les importations (+0,5 %) ainsi que la valeur des importations en 2016 laissent présager une augmentation de 50 millions de CHF des recettes de la TVA au niveau fédéral⁴⁵. Si l'on fait abstraction de l'impôt sur le capital et que l'on suppose que les entreprises paient deux fois plus d'impôts au niveau cantonal qu'au niveau fédéral, on peut estimer que les autres effets sur le revenu seront deux fois plus importants pour les cantons que pour la Confédération. Dans l'ensemble, on estime donc que les recettes supplémentaires avoisineraient 80 millions de CHF pour la Confédération et 70 millions de CHF pour les cantons.

⁴² Cela représente un volume d'échanges annuel estimé à 1300 milliards d'USD, soit 10 % de l'ensemble du commerce mondial. L'expansion concerne notamment les semi-conducteurs de nouvelle génération, les lentilles optiques, le matériel de navigation par GPS et les équipements médicaux comme les dispositifs d'imagerie par résonance magnétique ou les appareils de diagnostic par balayage ultrasonique. En outre, 53 nouveaux pays participent à cette extension de l'accord plurilatéral.

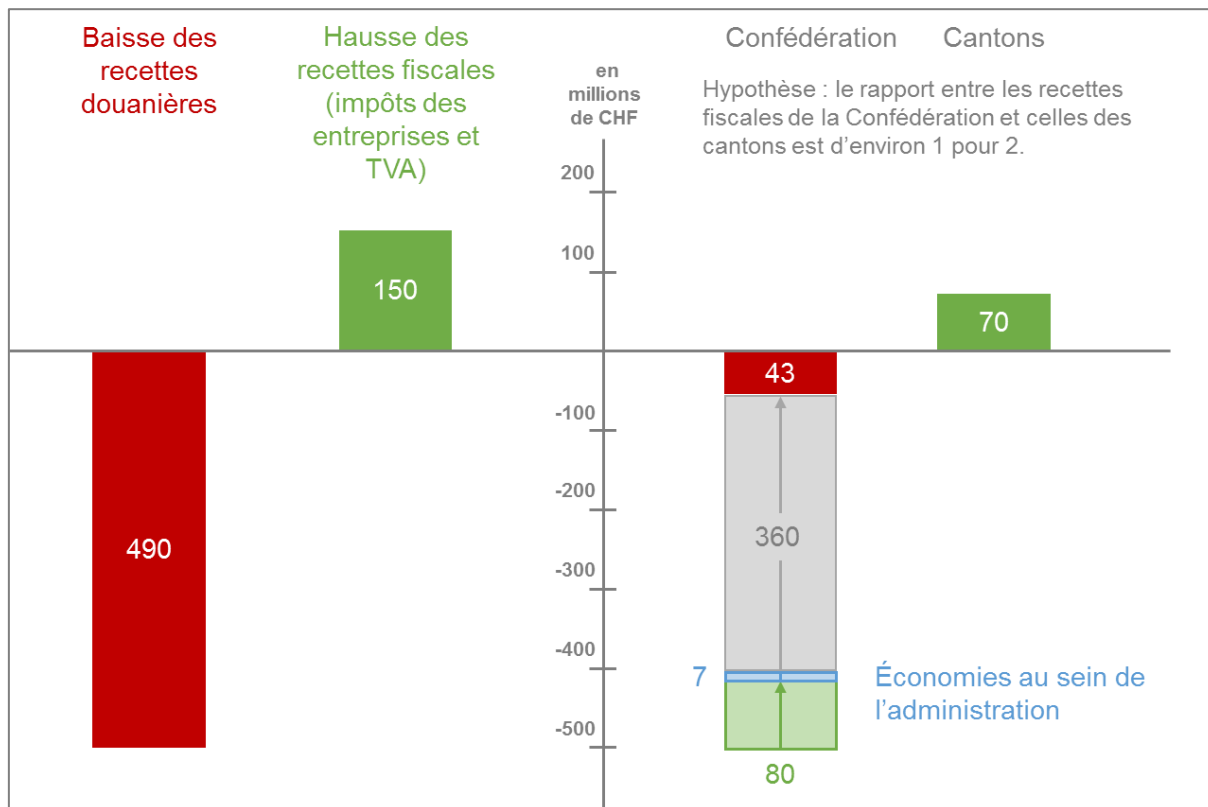
⁴³ Message du 11 janvier 2017 portant approbation de la déclaration ministérielle sur l'expansion du commerce des produits des technologies de l'information (ATI II) et des modifications de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein dans le domaine des produits des technologies de l'information (FF 2017 975), p. 984.

⁴⁴ Confédération, cantons et communes.

⁴⁵ En raison de la bonne performance économique, on peut tabler sur des effets supplémentaires entraînés par la TVA qui bénéficieraient également à la Confédération. Dans un souci de clarté, ces effets n'ont pas été estimés ici.

Économies au sein de l'administration : dans un souci d'exhaustivité, il convient de rappeler que, selon l'étude de B,S,S. (2017), la suppression des charges administratives liées au dédouanement à des conditions préférentielles et aux procédures spéciales²² permettrait aussi à l'AFD de réaliser des économies. Le potentiel d'économies est estimé à **7 millions de CHF** par an.

Figure 7 : Évaluation de la baisse des recettes douanières dans le budget de l'État
(source : AFD ; Ecoplan 2017 ; calculs internes)



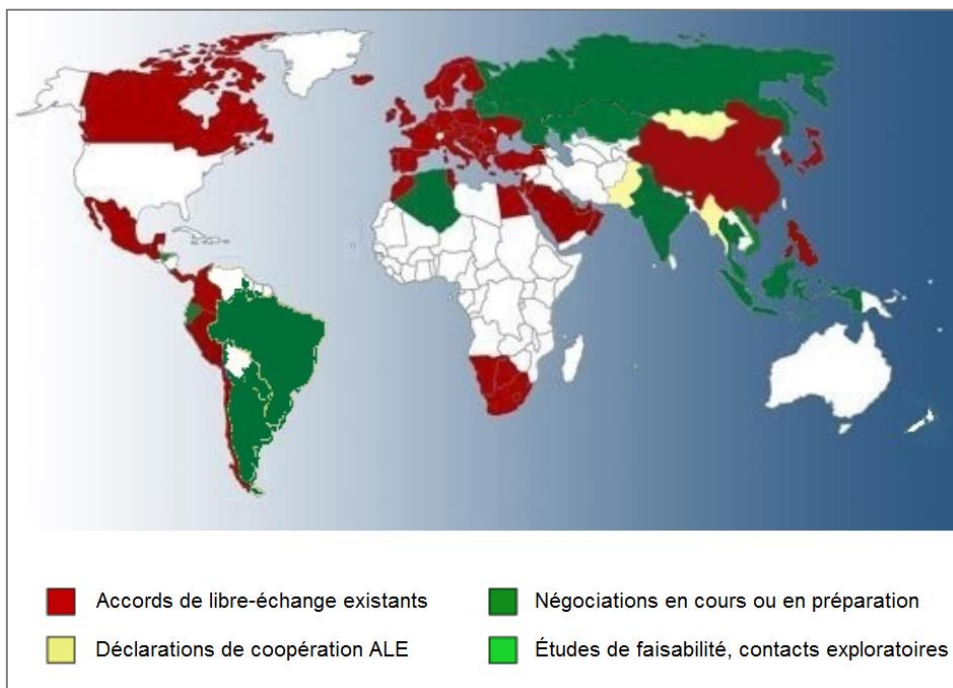
Effets sur le budget de l'État : la figure 7 montre l'incidence de chaque effet sur le budget de l'État. En raison d'une performance économique plus élevée, les cantons peuvent tabler sur des recettes fiscales supplémentaires. Pour la Confédération, il en résulte des pertes de recettes, qu'elle aurait déjà dû en partie prendre en considération. Les recettes devraient baisser d'environ 490 millions de CHF ; une grande partie de cette baisse (360 millions de CHF) a toutefois déjà été décidée par le Parlement. Pour le budget de l'État, les recettes supplémentaires s'élèvent à 150 millions de CHF, qui se répartissent entre la Confédération et les cantons dans une optique désagrégée. Enfin, les retombées macroéconomiques sur le bien-être dépassent considérablement ces pertes, puisque la suppression permet de réduire les charges administratives et de lutter contre l'îlot de cherté. En dépit des considérations concernant le budget de l'État, il semble donc indiqué de supprimer les droits d'entrée sur les biens industriels.

Enfin, une analyse détaillée de la situation d'autres pays qui ont supprimé unilatéralement leurs tarifs douaniers montre que l'aspect des recettes de l'État n'a guère été abordé, du moins publiquement. Sidley Austin (2017) relève qu'aucun des pays étudiés (Nouvelle-Zélande, Canada et Norvège) n'a débattu publiquement de la perte de recettes douanières ou n'a présenté un calcul des coûts. L'étude en conclut que les recettes douanières jouent un rôle négligeable dans les économies avancées. Ciuriak et Xiao (2014) soutiennent également cette hypothèse dans le cas du Canada.

2.4 Conséquences pour les négociations

Outre la Convention AELE⁴⁶ et l'accord de libre-échange avec l'UE⁴⁷, la Suisse dispose actuellement d'un réseau de 28 ALE conclus avec 38 partenaires situés hors de l'UE (cf. figure 8). En cas de suppression unilatérale de tous les droits de douane industriels, la Suisse ne pourrait plus proposer les concessions tarifaires sur les produits industriels dans la négociation de nouveaux ALE. En outre, la marge préférentielle ou l'avantage comparatif des partenaires de libre-échange actuels et des pays en développement dans le cadre du SGP s'éroderait.

Figure 8 : Réseau d'accords de libre-échange de la Suisse
(source : SECO)



Perte limitée de pouvoir de négociation : dans le cadre des négociations d'ALE, la Suisse s'est jusqu'à maintenant toujours engagée à accorder, à titre préférentiel, la franchise douanière à tous les biens industriels, sans période transitoire. La perte d'une « monnaie d'échange » concerne donc uniquement les négociations de nouveaux accords. Et si l'on considère le réseau d'ALE actuel de la Suisse, le potentiel économique des futurs ALE semble plutôt limité. Actuellement, 87 % des importations et 76 % des exportations suisses sont réalisées avec des États partenaires de libre-échange (cf. figure 9)⁴⁸. Les blocs restants les plus importants sont les États-Unis, qui représentent 9 % des importations et 15 % des exportations, ainsi que les États du Mercosur, l'Inde et la Russie. Si l'on excepte les États-Unis, c'est moins de 10 % du commerce suisse qui n'est pas encore couvert par des ALE. Aujourd'hui déjà, la Suisse ne négocie plus de concessions spécifiques concernant les lignes tarifaires des biens industriels, étant donné qu'elle accorde, pour tout nouvel ALE, la franchise douanière préférentielle sur l'ensemble des biens industriels. En outre, l'étude du WTI (2017) estime que l'importance des droits de douane industriels continue de diminuer dans les négociations d'ALE. S'agissant des produits industriels, elle conclut que, en cas de suppression unilatérale des droits de douane, le plus grand défi se situerait au niveau des partenaires de négociation – actuels ou futurs – qui font des produits textiles une priorité.

⁴⁶ Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (RS 0.632.31).

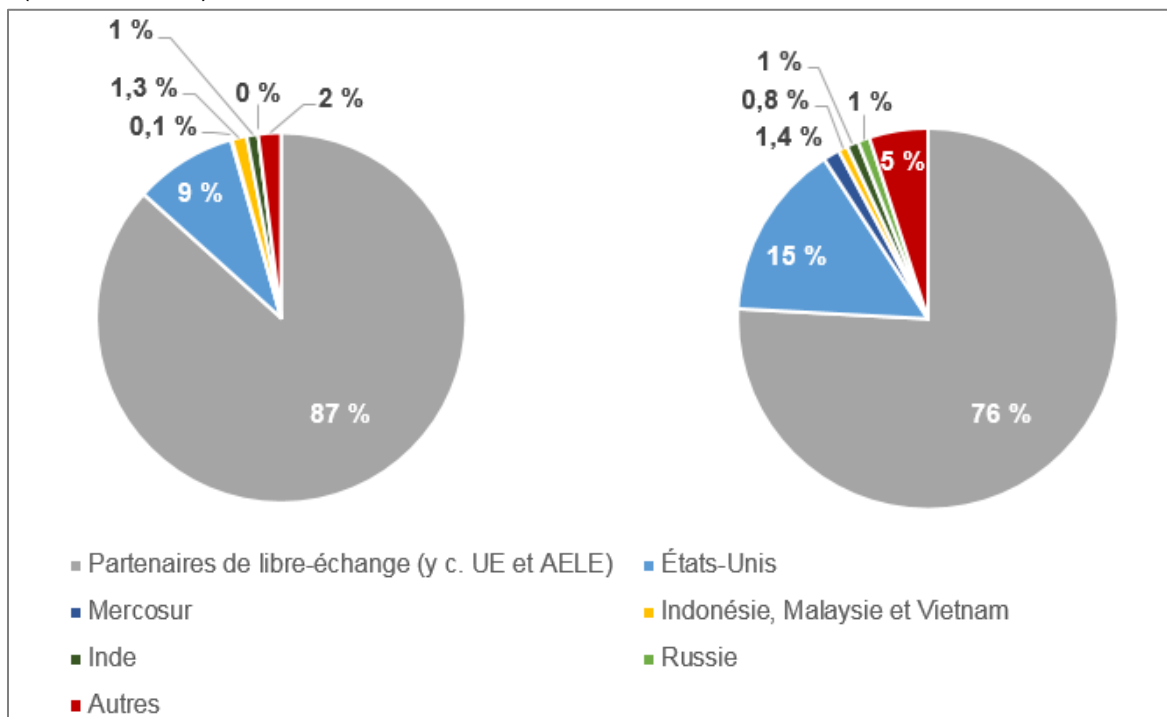
⁴⁷ Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (RS 0.632.401).

⁴⁸ Cela signifie que ces parts pourraient dans une très large mesure (pour autant que les règles d'origine soient respectées) bénéficier du régime d'un ALE. Or, dans la réalité, les acteurs économiques y renoncent parfois, notamment en raison des charges administratives liées à l'établissement des preuves d'origine.

Elle relève également que la plupart des négociations actuelles ou futures sur le commerce des biens seront désormais tributaires des concessions faites par la Suisse dans le domaine agricole, alors que le critère des droits de douane industriels devrait perdre en importance.

Figure 9 : Importations (à gauche) et exportations (à droite) suisses selon leur provenance ou leur destination, 2016

(source : AFD)



Compensation d'une partie de la perte de pouvoir de négociation : outre les produits industriels concernés par la suppression des droits d'entrée, les ALE couvrent d'autres secteurs qui revêtent aujourd'hui une importance croissante dans les relations commerciales extérieures ; à l'agriculture déjà mentionnée plus haut, il convient d'ajouter la propriété intellectuelle, les investissements, les services et les marchés publics. Dans ces domaines (à l'exception de l'agriculture), la Suisse se montre d'ordinaire plus ambitieuse que ses partenaires de négociation (généralement moins développés), actuels ou potentiels. Le WTI (2017) estime néanmoins que ces secteurs, qui dépassent le cadre des échanges de marchandises et des droits de douane à l'importation, permettront à la Suisse de compenser en partie les éventuelles pertes de moyens de négociation. Sidley Austin (2017) mentionne pour sa part l'existence de leviers de négociation qui dépassent les questions commerciales (programmes d'échange, régime des visas, etc.) et pourraient être intéressants pour certains partenaires commerciaux.

Par ailleurs, les obligations de la Suisse envers l'OMC demeureront inchangées en cas de suppression unilatérale des droits de douane industriels. Cela provoquerait une augmentation de l'écart entre les droits de douane garantis par l'OMC (taux consolidés) et les droits de douane appliqués (taux appliqués), réduits à zéro après le démantèlement tarifaire. La Suisse pourrait donc à tout moment faire marche arrière et relever les tarifs douaniers qu'elle a réduits unilatéralement. À cet égard, le WTI (2017) souligne que les ALE donnent l'assurance au partenaire que les droits de douane industriels resteront nuls puisqu'ils sont liés à l'ALE. Ainsi, la spécification de l'exemption des droits d'entrée sur les biens industriels dans un ALE constitue un avantage supplémentaire pour le partenaire ; elle est considérée par le WTI comme un levier de négociation alternatif important. L'étude susmentionnée confirme également ce constat au travers d'entretiens avec des décideurs de

pays ayant déjà supprimé unilatéralement les droits de douane, et dont les retours d'expérience confirment le phénomène. Enfin, Sidley Austin (2017) observe que des pays (Nouvelle-Zélande, Canada, Norvège, Singapour, Hong Kong) qui ont fortement réduit, voire supprimé les droits de douane à l'importation continuent de conclure des ALE.

Mesure unilatérale complémentaire aux nouveaux ALE : selon Ecoplan (2017), la suppression des droits de douane sur les produits industriels accroîtrait le commerce extérieur de la Suisse d'environ 0,5 %. En revanche, l'effet des différents ALE se limite à la relation commerciale bilatérale correspondante et se révèle donc beaucoup plus faible. La suppression des droits de douane industriels ne devrait toutefois pas jouer contre le potentiel des nouveaux ALE. Les ALE continuent de garantir l'accès aux marchés étrangers et dépassent désormais le simple commerce de marchandises pour s'étendre à d'autres domaines qui gagnent en importance. Il convient d'exploiter le potentiel d'allégement administratif associé la suppression unilatérale des droits de douane, qui, en dehors de l'approche multilatérale, constitue le moyen le plus efficace de faciliter les échanges, tandis que l'approche bilatérale est toujours associée, pour les entreprises, à des coûts d'utilisation des ALE.

3 Réduction des droits de douane sur les produits agricoles et les denrées alimentaires compte tenu de la politique agricole

3.1 Mise en œuvre du mandat d'examen

En Suisse, les prix à la consommation des denrées alimentaires sont en moyenne supérieurs de 60 % à ceux de l'UE-15⁴⁹. Cette catégorie de biens est celle qui présente l'écart le plus fort en termes de prix. En 2015, les ménages suisses ont dépensé 30 milliards de CHF en denrées alimentaires et boissons non alcoolisées⁵⁰, ce qui équivaut à 9 % des dépenses totales de consommation privée⁵¹. Si l'on considère l'ensemble des budgets des ménages de 2012 à 2014 (y c. les dépenses de transfert et les assurances), une part de 6 % du revenu brut est dépensée pour la consommation de denrées alimentaires et de boissons non alcoolisées. Il convient de noter que, dans les ménages au revenu le plus faible, ces dépenses représentent une part deux fois plus élevée, soit 12 % du budget⁵².

L'OCDE estime que la protection tarifaire de la Suisse se monte à environ 3,5 milliards de CHF (prix à la production) et part du principe qu'elle ne profite pas qu'à l'agriculture, mais aussi à une grande partie des autres maillons de la chaîne de création de valeur. Les consommateurs en paient le prix de cette protection en achetant les denrées alimentaires plus cher. Le Surveillant des prix estime lui aussi que la protection tarifaire coûte 3 milliards de CHF aux consommateurs suisses⁵³.

Le mandat du Conseil fédéral est d'analyser les avantages et inconvénients qui découleraient, aussi bien pour l'économie et les finances de l'État que sous l'angle de la politique extérieure, d'une suppression des droits d'entrée sur les produits agricoles et les denrées alimentaires de moindre importance du point de vue de la politique agricole, ainsi que d'une réduction de ce qu'on nomme les « pics tarifaires » (ou douaniers). Il convient également d'examiner comment obtenir la réduction, voire l'élimination de ce qu'on appelle l'« escalade douanière » (progression tarifaire) et de la protection industrielle des produits agricoles transformés, tout en préservant la marge préférentielle convenue dans les accords de libre-échange (ALE) passés avec l'UE et des États tiers. L'examen demandé s'inscrit ainsi dans une série d'évaluations et d'analyses concernant la protection tarifaire dans le domaine agroalimentaire. Il convient de mentionner ici l'analyse réalisée par Loi *et al.* (2016) sur l'efficacité et l'efficience des contingents tarifaires (CT). Le mandat d'analyse est indépendant de la vue d'ensemble du développement de la politique agricole actuelle du Conseil fédéral (2017), même s'il va dans la même direction. Le but du présent mandat d'examen est donc de compléter les analyses existantes en délimitant la marge de manœuvre disponible pour réduire les droits d'entrée sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, l'une des conditions étant que d'éventuelles adaptations de la protection tarifaire ne contrecarrent pas les objectifs assignés à celle-ci par la politique agricole. Par conséquent, la marge de manœuvre analysée est limitée par rapport à l'ensemble de la protection tarifaire.

⁴⁹ Cf. Eurostat.

⁵⁰ Dans le domaine des denrées alimentaires, il existe un potentiel d'économies théorique de 10 milliards de CHF par an. Pour le réaliser, il faudrait cependant accepter de repenser complètement la politique agricole et la protection dont bénéficie l'industrie agroalimentaire.

⁵¹ Cf. OFS, dépenses de consommation des ménages privés.

⁵² Les ménages les plus pauvres de Suisse (20 %) gagnent un revenu brut de moins de 5021 CHF par mois. Cf. OFS, enquête sur le budget des ménages.

⁵³ OCDE 2017 ; Conseil fédéral 2017 ; SPR 2016.

Pour répondre au mandat d'examen, une étude a été confiée au consortium formé par jch-consult et la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL) (2017). Les conclusions de cette étude externe et celles des autres travaux cités forment la base des considérations ci-après, qui décrivent successivement les conséquences pour l'économie nationale (sect. 3.2), les finances de l'État (sect. 0) et la politique extérieure et les négociations (sect. 3.4) d'une réduction des droits d'entrée sur les produits agricoles et les denrées alimentaires.

3.2 Conséquences sur les chaînes de valeur et l'économie nationale

3.2.1 Suppression et réduction des droits d'entrée sur les produits agricoles et les denrées alimentaires

Les effets macroéconomiques d'une réduction ou d'une suppression des droits d'entrée sur les produits agricoles et les denrées alimentaires peuvent être classés en principe comme suit : (a) réduction des recettes douanières, (b) réduction des gains de prospérité des producteurs agricoles, (c) modification des gains de prospérité de l'industrie de transformation et (d) augmentation des gains de prospérité des consommateurs par un abaissement des prix⁵⁴. Dans l'ensemble, la réduction des droits d'entrée se solde par un bilan macroéconomique positif. Les présents travaux montrent qu'il existe une large marge de manœuvre pour abaisser les tarifs douaniers, sans effet négatif important sur les prix des producteurs agricoles ni sur la production indigène. Cette marge de manœuvre est présentée ci-après sur la base des conclusions de jch-consult et la HAFL (2017). À cet effet, le présent rapport reprend les catégories de produits (1) à (4) définies dans ladite étude.

(1) Produits sans lien avec l'agriculture suisse, comme les fruits exotiques

En cas de suppression des droits d'entrée sur des marchandises non produites en Suisse et sur leurs produits transformés, on peut exclure des effets directs sur la production agricole indigène. Les droits d'entrée peuvent donc être abaissés ou supprimés pour les lignes tarifaires correspondantes. La mesure dans laquelle les consommateurs profiteront de la réduction des prix à l'importation ainsi induite dépend de la part des gains de prospérité éventuellement répercutée par l'industrie de transformation et le commerce. En partant du principe que la concurrence fonctionne, les répercussions devraient être adéquates, même si les structures du marché agroalimentaire sont souvent très particulières.

Pour déterminer les lignes tarifaires de cette catégorie, jch-consult et la HAFL (2017) se fondent sur la liste OMC du Cycle de Doha (sans pommes de terre ni produits à base de pommes de terre) et la liste complémentaire du Cycle d'Uruguay. Cette catégorie regroupe environ 10 % des 3000 lignes tarifaires consacrées aux produits agricoles, avec une valeur à l'importation de 2,7 milliards de CHF et des recettes douanières d'environ 60 millions de CHF (pour 2015). Il convient toutefois de relever qu'une partie des produits concernés bénéficie aujourd'hui de préférences tarifaires, que ce soit dans le cadre d'un ALE ou du Système généralisé de préférences (SGP). Cela dit, les droits payés en 2016 pour la seule importation de bananes s'élevaient à pas moins de 4,6 millions de CHF, par exemple.

⁵⁴ Cette analyse plutôt statique d'un démantèlement tarifaire se distingue par deux facteurs fondamentaux des études portant sur une suppression totale des droits d'entrée sur les biens industriels (chap. 2). D'une part, la production agricole, centrée sur des produits de base, est peu intégrée dans les chaînes de valeur mondiales. Du même coup, toute réduction ou suppression des droits d'entrée maintenant le niveau actuel de protection fixé par la politique agricole n'abaisse guère le prix des intrants qui pourraient réduire les coûts de production (les droits de douane sur les tracteurs ou les fourrages sont p. ex. déjà très faibles). Pour les biens industriels, d'autre part, les importations meilleur marché d'intrants sont un levier important, vu qu'elles renforcent la compétitivité des industries exportatrices. Dans ces circonstances, les possibilités de gains d'efficacité grâce à la réduction de la charge administrative liée aux formalités douanières sont limitées pour les entreprises du secteur agroalimentaire.

(2) Droits de douane isolés particulièrement élevés (pics tarifaires)

Les pics tarifaires indiquent une protection tarifaire inutilement élevée. D'après jch-consult et la HAFL (2017), 309 lignes tarifaires (quelque 10 % du total) affichent un équivalent ad valorem (EAV) d'au moins 50 %. Il est cependant impossible, sur la seule base des pics tarifaires identifiés, de déduire une quelconque marge de manœuvre pour réduire les droits d'entrée sans affecter la production indigène. Le constat général est celui d'une structure inégale des montants tarifaires⁵⁵, qui exige une analyse approfondie de chaque pic identifié.

De l'avis de jch-consult et la HAFL (2017), une analyse de la structure tarifaire par chapitre s'impose en ce qui concerne le lait, les produits carnés, les huiles et graisses, et les légumes. Il faut cependant constater que la majeure partie des produits bénéficiant d'un niveau de protection très élevé peut être attribuée au système des CT (cf. point 3 ci-après).

(3) Protection excessive ou inutile, du point de vue de la politique agricole, dans les régimes contingentés

Les régimes contingentés ont été examinés un par un en fonction des volumes des contingents, du taux d'épuisement⁵⁶, du niveau des droits du contingent et hors contingent, et de l'importance des importations hors contingent. Pour déduire le potentiel de réduction, trois catégories de contingents annuels ont été examinées : les contingents non administrés (soit ceux autorisant l'importation de volumes illimités au taux le plus bas), les contingents non épuisés (« non remplis ») et les contingents épuisés (« remplis »). Une quatrième catégorie, celle des contingents saisonniers, a été analysée en tant qu'étude de cas (cf. infra). En résumé, il y a, selon jch-consult et la HAFL (2017), un net potentiel d'abaissement des droits d'entrée pour les contingents non administrés (p. ex. pour certains produits laitiers, les produits à base d'œufs, le jus de raisin, le blé dur et les céréales secondaires). Ce potentiel n'est que faible pour les contingents non épuisés, à moins d'exposer l'agriculture à de graves conséquences, vu que l'application de taux du contingent prohibitifs ne saurait être exclue. La majeure partie des contingents est épuisée et nécessite une analyse différenciée et approfondie. Dans l'ensemble, la marge de manœuvre est jugée faible si d'autres modifications ne sont pas apportées à la structure du système (cf. sect. 3.2.2). L'étude de cas concernant les fruits et légumes produits hors de la saison de la récolte en Suisse montre une approche possible pour de telles analyses approfondies sur une sélection de produits.

⁵⁵ Cela tient partiellement à la protection des domaines sensibles par des régimes prévoyant des droits relativement faibles au sein des CT (de 2012 à 2015, l'EAV moyen se situait autour de 11 %) et des droits relativement élevés hors contingent, au point, le plus souvent, de compromettre la rentabilité des importations (de 2012 à 2015, l'EAV moyen était de 115 %).

⁵⁶ Part du contingent effectivement utilisée.

Étude de cas : Fruits et légumes produits en dehors de la saison de la récolte en Suisse

Avec des importations annuelles de plus de 1,8 milliard de CHF, dues au faible taux d'auto-approvisionnement de la Suisse, le segment des fruits et légumes représente une large part des importations agricoles suisses. La production indigène se chiffre de son côté à 1,3 milliard de CHF, soit 13 % du chiffre d'affaires de l'agriculture. L'étude de cas se concentre sur le système de protection à base de contingents saisonniers pour la salade iceberg, les tomates cerises, les carottes, les oignons, les pommes, les poires, les cerises et les fraises. L'étude de cas se concentre sur la mesure dans laquelle les variations de la protection tarifaire affectent la formation des prix et la répartition de l'approvisionnement entre produits suisses et produits d'importation. Jch-consult et la HAFL (2017) tirent les conclusions suivantes concernant les produits étudiés :

- *hors de la saison de production*, supprimer les taux du contingent est possible sans affecter la production indigène. Cela représenterait une simplification de la chaîne commerciale, mais les effets sur les prix de vente au détail seraient modestes, vu que les droits d'entrée et les frais administratifs sont plutôt faibles. La mesure dans laquelle les consommateurs profiteraient de la réduction des prix à l'importation ainsi induite dépend de la part des rentes éventuellement répercutée par l'industrie de transformation et le commerce. La prolongation systématique de la période non administrée n'est en principe pas recommandée ;
- *pendant la saison de production*, il existe une marge de manœuvre pour une réduction des taux les plus élevés des droits hors contingent, si l'on peut considérer que l'incidence sur les prix en Suisse restera faible. On pourrait également envisager un abaissement plus poussé de la protection tarifaire dans l'idée de simplifier le régime d'importation (cf. sect. 3.2.2). En cas de simplification du système, on peut s'attendre à un gain d'efficacité et à de moindres charges pour les entreprises.

(4) Protection industrielle, déclarée ou non, dans les droits sur les produits agricoles transformés

Tout comme la protection de l'agriculture, la protection de l'industrie de transformation située en aval n'est pas compatible avec les principes de l'économie de marché et empêche une allocation économiquement efficace des ressources. Cependant, alors que la protection de l'agriculture est prévue par la Constitution, la protection de l'industrie de transformation située en aval ne repose pas sur une base constitutionnelle. Pour évaluer la protection industrielle accordée aux produits agricoles transformés et à ceux du 1^{er} échelon de transformation, jch-consult et l'HAFL (2017) distinguent la protection industrielle prévue explicitement dans la législation de celle qui est implicite ou occulte. Pour la protection industrielle implicite, les auteurs ont estimé des indicateurs de l'escalade tarifaire⁵⁷. Pour une analyse approfondie, il faut cependant décomposer les prix des produits transformés en coûts des matières premières et coûts de transformation, et ce aussi bien pour le marché intérieur que pour les importations. Or les données disponibles ne le permettent que partiellement, si bien qu'il faut aussi recourir à des estimations (cf. étude de cas). Dans l'ensemble, le *screening* permet de dégager un potentiel de démantèlement de la protection industrielle dans à peu près 20 % des quelque 3000 lignes tarifaires portant sur les produits agricoles. Ce potentiel pourrait même être plus élevé, les données disponibles ne permettant pas d'analyse exhaustive.

⁵⁷ Protection tarifaire faible pour les étapes de transformation situées en amont par rapport à celles situées en aval, si bien que la protection tarifaire croît à chaque nouvelle étape.

L'analyse montre que la politique agricole suisse prévoit de soutenir les prix des produits agricoles indigènes de base, mais que ce soutien ne revient pas entièrement aux producteurs eux-mêmes, une partie étant absorbée par la production en aval⁵⁸. Évaluer les conséquences sur les prix d'une éventuelle réduction des droits d'entrée le long de la chaîne de valeur nécessite cependant des analyses plus poussées, qui permettraient également de tirer des conclusions quant à la situation concurrentielle dans les différents segments du marché et d'en estimer l'impact sur les prix. Une autre étude de cas de jch-consult et la HAFL (2017), portant sur les graines oléagineuses, en fournit quelques indices. Enfin, il convient également de tenir compte du financement des réserves obligatoires, qui, dans le secteur alimentaire, est aujourd'hui assuré par les taxes à l'importation.

Étude de cas : Produits laitiers

Les importations de produits laitiers comme le beurre et le lait en poudre non transformés ou intégrés dans des produits agricoles transformés sont soumises effectivement à une forte protection tarifaire du fait de contingents limités, de droits hors contingents élevés ainsi que d'éléments mobiles qui, en tant que partie intégrante des droits d'entrée sur les produits transformés, protègent les matières premières et le 1^{er} échelon de transformation. Jch-consult et la HAFL (2017) comparent les marges appliquées à la transformation brute en Suisse et dans l'UE, et exposent les conséquences possibles de la protection tarifaire sur les produits situés en aval de la chaîne de valeur. Il en ressort un potentiel de réduction significatif de la protection industrielle accordée actuellement au lait en poudre écrémé (potentiel de réduction des éléments mobiles entre 25 et 100 %), au lait en poudre complet (potentiel de réduction de 40 et 45 %) et au beurre (potentiel de réduction estimé à quelque 50 % en se basant sur les indicateurs, et entre 30 et 35 % en se basant sur les marges brutes).

Autre étude de cas : Céréales panifiables

Sur la base d'une méthode analogue à celle appliquée aux produits laitiers, jch-consult et la HAFL (2017) observent que la protection tarifaire des céréales panifiables affecte profondément le niveau des prix à la production. Pour le 1^{er} échelon de transformation, il est possible d'atteindre un potentiel de réduction de la protection tarifaire à hauteur de la protection industrielle explicite de 20 CHF par 100 kg. En comparaison, la protection tarifaire des produits à base de céréales du 2^e échelon de transformation (biscuits, articles de boulangerie, etc.) est jugée faible.

3.2.2 Adaptations de la structure des contingents

Loi *et al.* (2016) examinent l'efficacité et l'efficience des CT relatifs à des produits spécifiques : viande de bœuf, viande de porc, pommes de terre, tomates, pommes et fraises. À l'heure actuelle, le système connaît 28 CT pour l'importation d'animaux vivants et de produits d'origine animale ou végétale, chacun avec sa méthode particulière de répartition (mise aux enchères, prestation sur le territoire suisse, importations précédentes, ou principe du premier arrivé, premier servi). Les résultats de l'évaluation montrent que tout en étant partiellement efficaces, les CT ne sont pas efficaces.

- Efficacité des contingents : les prix ont certes tendance à être plus stables en Suisse qu'à l'étranger, mais la protection tarifaire fait monter les prix dans la production située en aval. Il y a en outre un certain risque que les grands importateurs limitent l'offre et que le marché soit ainsi mal servi. Enfin, la production indigène a moins d'incitation à s'aligner sur le marché.

⁵⁸ Même démonstration chez Loi *et al.* 2016 pour une sélection de produits.

- **Efficiencce des contingents** : les coûts sont supérieurs aux avantages, du fait en particulier que les consommateurs paient plus cher et que les producteurs (les paysans) n'en profitent qu'en partie. Cela tient entre autres au fait que les agents économiques en aval de la chaîne de valeur (entreprises de transformation et détaillants) ont davantage de possibilités de s'assurer des parts de toutes les rentes économiques créées par le système. En d'autres termes, les CT favorisent l'existence de structures commerciales à concurrence incomplète dans le commerce suisse des denrées alimentaires, contribuant ainsi à faire monter les prix, alors que les producteurs n'en profitent que partiellement.

Dans l'ensemble, l'administration des CT est extrêmement complexe et impose de lourdes charges. Le fait que les parties de CT soient libérées à la demande des secteurs concernés met l'efficiencce du système en doute. Même si des gains d'efficacité substantiels ne peuvent être r alis es qu'au prix d'une réforme approfondie du système, on obtiendrait déjà de modestes améliorations en adaptant certains aspects de la méthode d'administration. Jch-consult et la HAFL (2017) confirment ce constat.

3.3 Conséquences financières

Comme exposé à la section 0, les recettes douanières ont totalisé 1,2 milliard de CHF en 2016 ; 59 % de cette somme (700 millions de CHF) provient des produits agricoles et sylvicoles (pêche comprise). Les effets directs (baisse des recettes de l'État due au recul des recettes douanières) et indirects (compensation par les recettes fiscales, p. ex.) des options discutées plus haut sur la politique budgétaire dépendent fortement du système appliqué. La réduction ou la suppression des droits d'entrée sur les différentes catégories de produits entraîne une diminution des recettes de l'État, l'ampleur de cette diminution ne pouvant être déterminée qu'une fois précisées les lignes tarifaires correspondantes.

3.4 Conséquences pour les négociations

En ce qui concerne les conséquences en matière de politique économique extérieure, il convient de distinguer les perspectives à court et à long terme. À court terme, il faut décider dans quelle mesure le potentiel d'action identifié plus haut doit être exploité comme concession lors de négociations d'ALE ou exécuté à titre de mesure unilatérale contre l'îlot suisse de cherté, sous la forme d'une réduction autonome des droits de douane à l'importation. À plus long terme, la conception de la protection tarifaire sera probablement déterminée dans une large mesure par l'évolution de la politique agricole suisse.

Lors des négociations menées actuellement en vue de conclure de nouveaux ALE ou de moderniser les accords en vigueur, un meilleur accès au marché helvétique des produits agricoles fait généralement partie des exigences principales des partenaires de la Suisse. Cette tendance résulte d'une part de l'extension du réseau suisse d'ALE, où l'accent est surtout mis aujourd'hui sur d'importants pays émergents ou en développement, et d'autre part des intérêts des partenaires pour l'exportation de certains produits agricoles. Ajoutons à cela que la bonne volonté de ces partenaires vis-à-vis des modèles variables de protection tarifaire, comme celui de la péréquation des prix appliquée aux produits agricoles transformés, est faible. Dans cette perspective, il importe de préserver la marge de négociation – et même de l'élargir – en ce qui concerne l'accès au marché des biens agricoles.

Il faut cependant souligner que, pour maximiser les effets du potentiel d'action identifié sur les prix à la consommation – et donc contre l'îlot suisse de cherté –, les mesures correspondantes devraient être appliquées unilatéralement, donc indépendamment du développement du réseau d'ALE. En effet, pour des raisons de proximité géographique, le potentiel d'importations supplémentaires suite à un abaissement autonome des droits d'entrée réside avant tout dans l'UE. Par ailleurs, seule une suppression complète des droits de douane permet d'éviter les tâches administratives (certificat d'origine, p. ex.). En outre, les produits sans rapport avec la production agricole suisse peuvent d'ores et déjà être importés en franchise dans le cadre d'ALE et du SGP. Ces produits pèsent donc peu dans les négociations.

4 Conséquences économiques des exceptions au principe « Cassis de Dijon »

Dans le rapport *Entraves aux importations parallèles* donnant suite au postulat 14.3014 de la CER-N, le Conseil fédéral a souligné que les entraves tarifaires au commerce n'étaient pas les seules à contribuer à l'îlot de cherté, mais que les entraves non tarifaires au commerce y jouaient également un rôle. Le mandat du Conseil fédéral invite dès lors à examiner si les conséquences économiques négatives des exceptions au principe « Cassis de Dijon » (principe CdD) au sens de l'art. 16a, al. 2, let. e, de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)⁵⁹ pouvaient être réduites et si oui, par quels moyens.

Le Conseil fédéral a introduit le principe CdD de manière autonome en 2010 afin de limiter au minimum les entraves non tarifaires au commerce. Selon ce principe, les produits qui satisfont aux prescriptions techniques de l'UE ou de l'un des États membres de l'UE ou de l'EEE et qui y sont légalement commercialisés peuvent en principe circuler librement en Suisse aussi sans contrôle préalable (art. 16a, al. 1, LETC). À l'heure actuelle et pour diverses raisons, cette réglementation ne déploie ses effets que de manière limitée, en raison notamment aux exceptions admises en la matière.

Une exception au principe CdD n'est admise que si un intérêt public prépondérant la justifie, si elle ne constitue ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée aux échanges, et si elle respecte le principe de proportionnalité. Dans la pratique, il incombe au Conseil fédéral de procéder à l'examen de ces conditions.

La loi exclut diverses catégories de produits du principe CdD. Cette exclusion concerne 23 catégories de produits soumises à autorisation (médicaments et produits phytosanitaires, p. ex.), 9 catégories de produits nécessitant une autorisation d'importation (matériel de guerre, p. ex.), 4 catégories de produits frappées d'une interdiction d'importer (biens culturels ou organismes nuisibles, p. ex.), et les substances chimiques soumises à notification. Enfin, il existe à l'heure actuelle 24 exceptions (état en septembre 2017) décidées par le Conseil fédéral. Ces 24 exceptions font l'objet du mandat de vérification du Conseil fédéral.

En complément à la vérification effectuée conformément à l'art. 3, let. b, de l'ordonnance du 19 mai 2010 sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères (OPPEtr)⁶⁰, certaines exceptions ont été examinées sous l'angle de leurs conséquences économiques. Ces exceptions comprennent trois groupes de produits.

Le groupe de produits « appareils électroménagers » :

- les réfrigérateurs et les congélateurs alimentés par le secteur et les combinaisons de tels appareils (art. 2, let. c, ch. 5, 2^e tiret, OPPEtr) ;
- les sèche-linge à tambour alimentés par le secteur (*tumbler*) (art. 2, let. c, ch. 5, 3^e tiret, OPPEtr) ;
- les fours alimentés par le secteur (art. 2, let. c, ch. 5, 4^e tiret, OPPEtr) ;
- les décodeurs complexes alimentés par le secteur (*set-top box*) (art. 2, let. c, ch. 5, 5^e tiret, OPPEtr) ;
- les machines à café domestiques alimentées par le secteur (art. 2, let. c, ch. 5, 6^e tiret, OPPEtr).

Le groupe de produits « bois » :

- le bois et les matériaux en bois (art. 2, let. a, ch. 5, OPPEtr) ;
- les bois et les produits en bois (art. 2, let. c, ch. 6, OPPEtr) ;
- les granulés et les briquettes de bois à l'état naturel (art. 2, let. c, ch. 10, OPPEtr).

⁵⁹ RS 946.51

⁶⁰ RS 946.513.8

Le groupe de produits « denrées alimentaires » :

- les boissons alcoolisées sucrées (art. 2, let. b, ch. 1, OPPEtr) ;
- les denrées alimentaires qui ne sont pas assorties d'une déclaration relative aux mélanges involontaires de substances allergènes (art. 2, let. b, ch. 7, OPPEtr) ;
- les denrées alimentaires portant l'indication « produits sans recours au génie génétique » qui ne satisfont pas aux exigences de l'ordonnance applicable en la matière (art. 2, let. b, ch. 8, OPPEtr) ;
- les denrées alimentaires fabriquées selon des procédés par rayonnements ionisants soumis à autorisation, et les denrées alimentaires, les additifs et les auxiliaires technologiques qui sont des OGM, qui contiennent de tels organismes ou qui en sont issus (art. 2, let. b, ch. 9, OPPEtr).

Deux études, réalisées par la Haute école de technique et d'économie de Coire (HTW Coire 2017) et l'Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB 2017), se sont penchées sur les conséquences économiques de ces exceptions. Si ces dernières sont très diverses, elles constituent toutes des entraves potentielles au commerce. Ainsi, par exemple, les exigences liées à l'efficacité énergétique empêchent directement la mise en circulation de certaines catégories de produits, tandis que les prescriptions divergentes en matière de déclaration augmentent les coûts de l'importation de l'ensemble de la catégorie de produits. En fin de compte, ces deux exemples ont pour conséquence de rendre l'importation plus difficile, ce qui permet aux fournisseurs d'isoler le marché suisse et d'imposer des prix plus élevés.

Les sections ci-après résument, pour chaque groupe de produits, le but et l'étendue de l'exception ainsi que les conséquences économiques sur le marché du produit concerné.

4.1 Appareils ménagers et appareils électriques (art. 2, let. c, ch. 5, OPPEtr)

But et étendue de l'exception

Pour divers appareils ménagers et électriques, l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'énergie (OEne)⁶¹ prévoit des prescriptions en matière d'efficacité énergétique. Il en va notamment ainsi des lampes, des réfrigérateurs, des lave-linge, des sèche-linge, des fours, des blocs d'alimentation externes, des décodeurs complexes (*set-top box*), des moteurs standard, des modes « veille » et « arrêt » des appareils ménagers et des équipements de bureau électroniques, des téléviseurs ou des pompes de circulation.

Afin d'éviter des entraves au commerce et les coûts supplémentaires qui en découlent pour les fabricants, les commerçants et les consommateurs, la Suisse s'aligne notamment sur la teneur du droit européen. Toutefois, les prescriptions de la Suisse s'en écartent dans plusieurs cas, rendant nécessaire une exception au principe CdD. En ce qui concerne les *réfrigérateurs* et les *congélateurs*, les *sèche-linge* et les *fours*, la Confédération a fixé des exigences légèrement plus strictes que l'UE en matière d'efficacité énergétique. Pour les *décodeurs complexes*, l'UE prévoit une convention sectorielle volontaire plutôt que des prescriptions contraignantes, comme le fait la Suisse. En ce qui concerne les *machines à café*, l'OEne prévoit actuellement l'apposition obligatoire d'une étiquette-énergie, alors que l'UE renonce pour l'heure à imposer une telle obligation.

Conséquences économiques de l'exception

Il ressort de l'analyse qualitative et quantitative réalisée par l'IWSB que l'exception au principe CdD en ce qui concerne les *réfrigérateurs* et les *congélateurs*, les *sèche-linge*, les *fours* et les *machines à café domestiques* a des conséquences négatives notables. En ce qui concerne ces appareils ménagers, l'analyse quantitative estime que les exigences légèrement plus strictes en matière d'efficacité énergétique ont un effet sur les prix jusqu'à 13 %. Si l'estimation avait tenu compte des décodeurs, l'effet sur les prix ne serait plus significatif. Les analyses quantitatives livrent des résultats divergents sur le sujet, ce qui laisse penser que le caractère contraignant de la convention de branche n'a pas eu d'effet sur les prix des décodeurs complexes. L'analyse qualitative révèle en outre que la dérogation au principe CdD a également eu une incidence négative sur la diversité des produits en ce qui concerne certains appareils ménagers.

Il ressort de ces résultats que l'interdiction d'importer certains appareils a sensiblement limité la concurrence sur les marchés des produits concernés. Dès lors, l'effet sur les prix n'est probablement pas imputable au premier chef à l'impact direct de la disparition d'appareils plus avantageux sur les prix moyens, mais à une intensité concurrentielle plus faible entre les fournisseurs restants, ce qui permet à ces derniers d'imposer des prix plus élevés aussi pour les appareils présentant une bonne efficacité énergétique.

Ainsi, dans le secteur des appareils ménagers, les consommateurs suisses sont confrontés à des prix plus élevés et à un choix de produits réduit en raison des prescriptions légèrement plus strictes en matière d'efficacité énergétique.

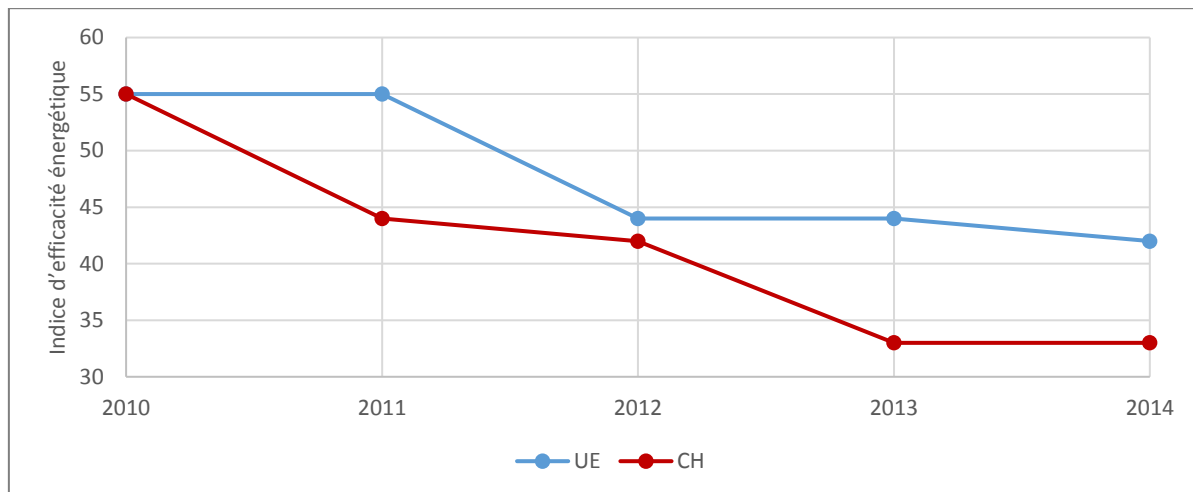
Une harmonisation avec les exigences de l'UE dans le secteur des *réfrigérateurs* et des *congélateurs*, des *fours* et des *sèche-linge* supprimerait l'entrave au commerce vis-à-vis de l'UE. Comme le montre la figure 10 à titre d'exemple pour les réfrigérateurs et les congélateurs, ces divergences existent car les exigences relatives à l'efficacité énergétique en Suisse sont parfois un peu plus strictes que dans l'UE, même si cette dernière renforce aussi ses exigences avec le temps. Pour plusieurs appareils ménagers (machines lavantes-séchantes combinées, chauffe-eau, réservoirs d'eau chaude et accumulateurs de chaleur

⁶¹ RS 730.01

ayant une contenance de plus de 500 l, p. ex.), les dérogations au principe CdD ont déjà été supprimées ou limitées.

Figure 10 : Exigences en matière d'efficacité énergétique pour les réfrigérateurs et les congélateurs

(Source : propres calculs basés sur l'ordonnance sur l'énergie du 7 décembre 1998 (OEné)⁶² et le règlement [CE] no 643/2009⁶³)



L'analyse de l'IWSB n'a pas pris en considération les coûts pour les consommateurs allant au-delà du cycle de vie de l'appareil, c'est-à-dire la compensation de l'investissement élevé par les économies réalisées grâce à l'efficacité énergétique de l'appareil. Ce dernier aspect fait déjà l'objet d'une étude menée conjointement par Rütter + Partner et TEP Energy (2013) avant l'introduction des prescriptions en matière d'efficacité énergétique. Cette étude parvient à la conclusion que les économies d'énergie ont permis une légère baisse des coûts du cycle de vie seulement pour les décodeurs. Rütter + Partner et TEP Energy (2013) ont également analysé les économies d'énergie potentielles pour la Suisse de façon agrégée. Selon eux, peu d'économies d'énergie devraient être réalisées en ce qui concerne les fours, les sèche-linge domestiques et les décodeurs complexes, étant donné que la plupart des produits vendus en Suisse satisfaisaient déjà aux exigences avant l'entrée en vigueur des prescriptions en matière d'efficacité énergétique. Il convient de souligner à cet égard que la présence sur le marché d'un petit nombre de modèles de produits additionnels suffirait déjà à renforcer la concurrence. Il serait dès lors possible d'éliminer les conséquences sur les prix constatées dans l'étude de l'IWSB si, comme le mentionnent Rütter + Partner et TEP Energy (2013), seuls quelques produits concurrents étaient vendus sur le marché suisse.

En ce qui concerne l'étiquette-énergie pour les *machines à café*, il existe une entrave au commerce en particulier pour les importations parallèles, l'emballage devant être réétiqueté. À ce jour, l'UE n'a pas introduit l'obligation d'apposer une étiquette-énergie. Il serait aussi envisageable d'apposer cette étiquette sur une base volontaire, en désignant ainsi des appareils particulièrement efficaces en termes d'énergie, ce qui supprimerait l'entrave technique au commerce.

⁶² RS 730.01

⁶³ Règlement (CE) n° 643/2009 de la Commission du 22 juillet 2009 portant modalités d'application de la directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exigences d'écoconception applicables aux appareils de réfrigération ménagers, JO L 191 du 23.7.2009, p. 53–68

4.2 Produits en bois

4.2.1 Bois et matériaux en bois (art. 2, let. a, ch. 5, OPPEtr)

But et étendue de l'exception

Il est en principe interdit de mettre en circulation en Suisse du bois traité avec des produits pour la conservation contenant de l'huile de goudron, ce qui constitue dès lors une exception au principe CdD (annexe 2.4, ch. 1.2, al. 2, de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques [ORRChim]⁶⁴). Par ailleurs, les matériaux en bois comme les panneaux de particules ne peuvent être mis en circulation que s'ils n'excèdent pas les valeurs limites pour certains polluants, tels que le plomb et le cadmium (annexe 2.17, ch. 2, ORRChim). Cette exception a été prévue afin de protéger la vie et la santé des personnes, des animaux et des plantes, et de préserver l'environnement. Les produits pour la conservation du bois contenant de l'huile de goudron (ou créosote), qui sont réputés produits biocides, sont soumis à autorisation en Suisse⁶⁵. En ce qui concerne les produits biocides, l'accord de reconnaissance mutuelle (ARM) conclu avec l'UE⁶⁶ garantit l'équivalence de l'évaluation et des décisions statuant sur l'autorisation.

Les produits pour la conservation du bois contenant de l'huile de goudron sont également soumis à autorisation dans l'UE. Les États membres définissent à cet égard les domaines d'application autorisés⁶⁷. Néanmoins, il n'existe pas de prescriptions harmonisées en ce qui concerne la vente de bois et de matériaux en bois traités avec de l'huile de goudron, et les prescriptions en vigueur dans les différents États membres varient fortement. Par conséquent, le bois traité avec cette huile a été exclu du principe CdD.

Conséquences économiques de l'exception

Les bois et les matériaux en bois concernés ne sont pas identifiables dans les statistiques douanières. Il n'a donc pas été possible de procéder à une analyse quantitative des conséquences dans l'étude de l'IWSB. Les déclarations des représentants de la branche n'ont toutefois pas permis de déceler des conséquences concrètes sur le marché du bois. C'est dû notamment au fait que la réglementation actuelle prévoit d'importantes exceptions à cette interdiction. Le bois qui a été traité avec des produits de conservation contenant de l'huile de goudron peut être mis en circulation s'il est destiné à des installations de voie ferrée, des paravalanches, des parois antibruit ou des pylônes électriques (annexe 2.4, ch. 1.3, al. 3, ORRChim).

⁶⁴ RS 814.81

⁶⁵ En Suisse, l'utilisation de l'huile de goudron en tant que produit de conservation du bois n'est autorisée que pour traiter les traverses destinées aux installations de voie ferrée. L'exception au principe CdD concerne le bois importé traité avec de l'huile de goudron.

⁶⁶ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (RS 0.946.526.81).

⁶⁷ Règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides, JO L 167 du 27.6.2012, p. 1, en relation avec la directive 2011/71/UE de la Commission du 26 juillet 2011 modifiant la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil aux fins de l'inscription de la créosote en tant que substance active à l'annexe I de ladite directive, JO L 195 du 27.7.2011, p. 46.

4.2.2 Granulés et briquettes de bois (art. 2, let. c, ch. 10, OPPEtr)

But et étendue de l'exception

Depuis le 16 novembre 2015, les granulés et briquettes de bois à l'état naturel (pièces pressées) commercialisés en Suisse doivent, conformément à l'annexe 5, ch. 32, de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair)⁶⁸, répondre aux exigences des classes de propriétés A1 et A2 des normes SN EN ISO 17225-2 (granulés de bois) et SN EN ISO 17225-3 (briquettes de bois). Ces normes posent des exigences relatives à la résistance à l'abrasion, à la partie fine et à la teneur en cendres des granulés. Elles prévoient en outre des valeurs limites pour certains éléments, tels que le soufre, le cuivre ou le plomb. Cette exception a été prévue afin de protéger la vie et la santé des personnes, des animaux et des plantes, et de protéger l'environnement naturel, car des prélèvements ont montré que les granulés et les briquettes de bois mis en circulation en Suisse ne satisfaisaient pas toujours à ces exigences et qu'il était possible que le bois utilisé pour leur production ne soit pas à l'état naturel.

Les exigences qualitatives relatives aux granulés et aux briquettes de bois ne sont pas harmonisées dans l'UE. Certains États membres ont certes édicté des prescriptions analogues aux dispositions suisses, mais ces prescriptions ne concernent souvent que l'utilisation des pièces pressées et non leur mise en circulation.

Conséquences économiques de l'exception

Selon l'étude de la HTW Coire, les granulés de bois sont 40 % plus chers en Suisse qu'en Allemagne ou en Autriche. Cette différence de prix existait déjà avant l'entrée en vigueur des dispositions de l'OPair. L'exception au principe CdD prévue par la législation suisse ne semble donc pas en être la cause. Les deux études sont parvenues à la conclusion qu'avant l'introduction de l'exception déjà, on importait en Suisse presque uniquement des granulés et des briquettes de bois certifiés ISO qui devraient en principe satisfaire aux exigences qualitatives actuelles. La différence de prix semble résulter d'autres entraves au commerce et d'autres facteurs, comme les frais liés au dédouanement et à la TVA et les coûts de transport plus élevés. Il n'est pas possible de déterminer de manière certaine dans quelle mesure les prescriptions relatives aux granulés et aux briquettes de bois ont empêché l'introduction sur le marché de granulés et de briquettes de bois de qualité différente après l'entrée en vigueur des exigences en la matière.

4.2.3 Bois et produits en bois ne satisfaisant pas aux prescriptions relatives à la déclaration prévues par l'ordonnance sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois (art. 2, let. c, ch. 6, OPPEtr)

But et étendue de l'exception

La réglementation suisse prévoit, pour le bois et les produits en bois, une obligation de déclaration relative à l'espèce et à la provenance du bois. Sont également concernés les bois rond et brut ainsi que les meubles en bois massif, par exemple une table en bois avec un plateau massif. Cette obligation de déclarer l'espèce et la provenance du bois (ordonnance du 4 juin 2010 sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois⁶⁹) a été introduite pour donner suite à la motion 06.3415 de la CER-E (« Déclaration obligatoire concernant le bois et les produits en bois ») et pour assurer la protection des consommateurs et la loyauté des échanges commerciaux.

⁶⁸ RS 814.318.142.1

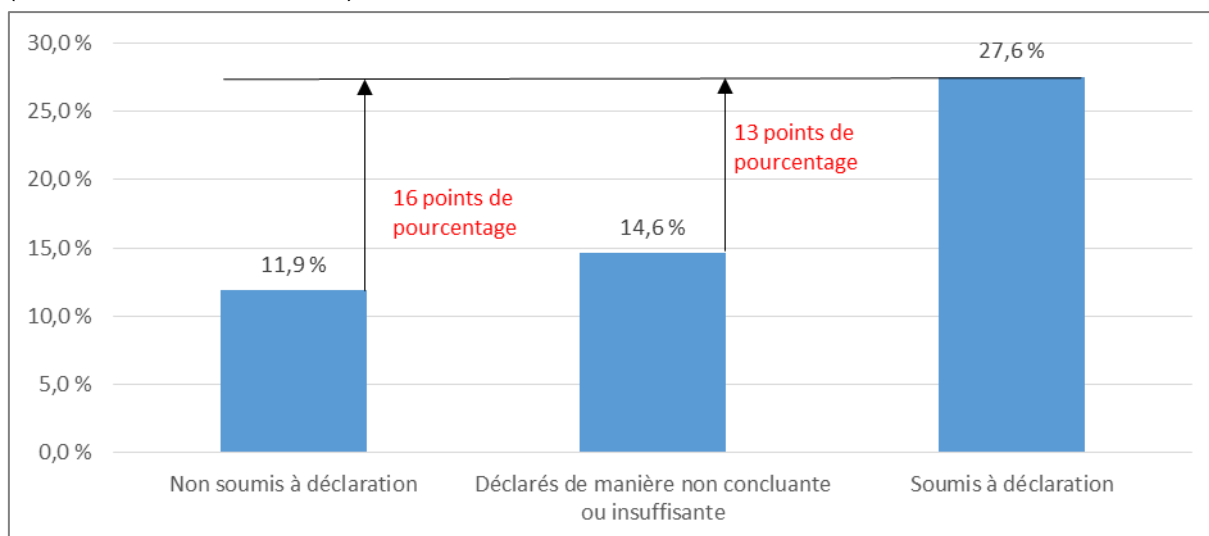
⁶⁹ RS 944.021

L'UE ne connaît pas de déclaration obligatoire. Elle oblige toutefois les acteurs du marché qui mettent pour la première fois des produits dérivés du bois en circulation dans l'UE à documenter la légalité de la récolte du bois et interdit la commercialisation de bois et de dérivés du bois provenant de l'abattage illégal (cf. règlement sur le bois⁷⁰).

Conséquences économiques de l'exception

Les deux études ont examiné les conséquences économiques de la déclaration obligatoire concernant le bois et les produits en bois, d'une part sur la base des volumes et des prix d'importation, et d'autre part sur la base d'une enquête détaillée sur les prix auprès des fournisseurs suisses de marchandises et de meubles en bois. Alors que l'étude de l'IWSB n'a pas relevé d'incidence substantielle de la déclaration obligatoire plus stricte en Suisse sur le prix, l'étude de la HTW Coire a constaté que la majoration de prix était supérieure de 11 à 13 points de pourcentage en Suisse par rapport à l'Allemagne en ce qui concerne les produits en bois déclarés en comparaison des produits non soumis à la déclaration obligatoire ou déclarés de manière non concluante ou insuffisante. Si l'on ne considère que les meubles, la différence de majoration de prix est comprise entre 13 et 16 points de pourcentage (cf. figure 11). L'étude constate en outre que certains fournisseurs déclarent la provenance du bois de manière peu claire ou insuffisante⁷¹. Les représentants de la branche interrogés pour les deux études ont aussi porté un regard critique sur la déclaration obligatoire. Ils ont remis en question l'utilité pour le consommateur, la provenance du bois ne permettant pas, à elle seule, de livrer des indications sur la qualité du bois ou la durabilité de la coupe du bois.

Figure 11 : Majoration de prix pour un meuble identique par rapport à l'Allemagne (source : HTW Coire 2017)



⁷⁰ Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, JO L 295 du 12.11.2010, p. 23.

⁷¹ Cette manière de déclarer la provenance, adoptée par plusieurs gros prestataires, et le fait que la déclaration obligatoire n'a pas été appliquée par toutes les entreprises durant les premières années qui ont suivi son introduction constituent vraisemblablement la raison pour laquelle aucun effet n'a pu être constaté dans les données d'importation agrégées de l'étude de l'IWSB.

4.3 Exceptions dans le domaine des denrées alimentaires

But et étendue de l'exception

Le droit européen en matière de denrées alimentaires ne règle que certains domaines, tels que l'étiquetage, les additifs, les contaminants ou certains groupes de denrées alimentaires. Les autres domaines sont régis par le droit national des États membres et ne sont donc pas harmonisés. Lors de la dernière révision totale, le droit suisse en matière de denrées alimentaires s'est aligné sur les prescriptions harmonisées du droit européen. Dans certains domaines, le droit suisse s'écarte toutefois du droit européen, ou il n'existe pas de prescriptions harmonisées dans l'UE, raison pour laquelle une partie des produits sont exclus du principe CdD⁷².

En ce qui concerne les *boissons alcoolisées sucrées* (alco pops), il convient, outre la teneur en alcool, d'indiquer la mention « Boisson sucrée alcoolisée » (art. 62, al. 1, de l'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 sur les boissons⁷³). Dans l'UE, seule la teneur en alcool doit être indiquée. Cette déclaration obligatoire supplémentaire a été introduite afin de protéger la santé, car elle permet ainsi de distinguer plus facilement les boissons sucrées alcoolisées des boissons sans alcool, et elle constitue une exception au principe CdD (art. 2, let. b, ch. 1, OPPEtr).

Les *denrées alimentaires qui ne sont pas assorties d'une déclaration relative aux mélanges involontaires de substances allergènes* (art. 2, let. b, ch. 7, OPPEtr) sont également exclues du principe CdD. L'UE ne soumet à déclaration que les allergènes intentionnellement ajoutés, et non les mélanges involontaires (contaminations). Néanmoins, la déclaration, sur une base volontaire, des mélanges involontaires a entre-temps été introduite dans l'UE aussi, celle-ci ayant édicté des recommandations en la matière. La déclaration obligatoire renforcée en Suisse vise à accroître la protection des personnes allergiques contre les substances allergènes.

Sont en outre exclus du principe CdD les *denrées alimentaires, les additifs et les auxiliaires technologiques qui sont des OGM, qui contiennent de tels organismes ou qui en sont issus*, et sont soumis à autorisation en Suisse (art. 2, let. b, ch. 9, OPPEtr). Certes, l'UE connaît aussi une autorisation obligatoire pour les denrées alimentaires. Néanmoins, les substances telles que les vitamines, les additifs ou les enzymes fabriqués avec l'aide d'un OGM (un microorganisme, p. ex.), ne sont pas qualifiées de denrées ou de substances alimentaires génétiquement modifiées (cf. règlement [CE] n° 1829/2003⁷⁴). Cela concerne par exemple la présure pour la fabrication du fromage produite à partir de microorganismes génétiquement modifiés.

Il existe par ailleurs une exception sur la base de la *déclaration négative* pour les denrées alimentaires, les additifs et les auxiliaires technologiques qui *ne contiennent pas d'OGM* ou pour la production desquels aucun OGM n'a été utilisé (art. 2, let. b, ch. 8, OPPEtr). En Suisse, les conditions liées à la mention « produit sans recours au génie génétique » sont plus strictes que dans les pays voisins. Une réglementation harmonisée en la matière n'existe pas dans l'UE. Les prescriptions en matière d'étiquetage varient d'un État membre à l'autre et s'écartent, pour certaines, de celles de la Suisse. Ces prescriptions ont été introduites afin d'assurer la protection des consommateurs et la loyauté des échanges commerciaux. Le Conseil fédéral élabore actuellement, en réponse à la motion 15.4114

⁷² Les denrées alimentaires mises en circulation conformément au principe CdD sont en outre soumises à un régime général d'autorisation.

⁷³ RS 817.022.12

⁷⁴ Règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2003 concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés, JO L 268 du 18.10.2003, p. 1.

Bourgeois, une harmonisation avec la réglementation des pays voisins afin de minimiser les entraves au commerce.

Outre le traitement décrit à l'art. 28, al. 3, de l'ordonnance du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIU)⁷⁵, le *traitement de denrées alimentaires par rayonnements ionisants* est soumis à autorisation en Suisse. Les denrées alimentaires qui ont été traitées par rayonnements ionisants et ne bénéficient pas d'une autorisation sont dès lors exclues du principe CdD (art. 2, let. b, ch. 9, OPPEtr). Dans l'UE, seules sont harmonisées les utilisations énumérées à l'annexe I de la directive 1999/2/CE relative au rapprochement des législations des États membres concernant les denrées et ingrédients alimentaires traités par ionisation. Il s'agit à cet égard du même traitement que celui qui est autorisé en Suisse. Toutefois, les États membres de l'UE peuvent autoriser à titre individuel des traitements qui ne sont pas automatiquement admis dans les autres États membres. Ce domaine n'est donc pas harmonisé dans l'UE, raison pour laquelle une exception au principe CdD a été prévue.

Conséquences économiques de l'exception

Si l'on compare les prix avec l'UE-15, hormis les prestations de services, les différences de prix sont les plus élevées en ce qui concerne les aliments, où elles sont de 60 %⁷⁶. Selon l'étude de l'IWSB, cela tient d'une part à la situation concurrentielle dans le commerce de détail, et d'autre part, au fait que, dans le domaine des denrées alimentaires, il existe une multitude d'entraves au commerce importantes. Ainsi, outre les exceptions précitées au principe CdD, les denrées alimentaires sont soumises à un régime général d'autorisation (art. 16c LETC)⁷⁷ pour le cas où elles sont mises en circulation conformément au principe CdD. Il existe en outre une obligation d'indiquer le pays de production (art. 16e, al. 1, let. b, LETC). Enfin, certaines denrées alimentaires sont soumises à des tarifs douaniers agricoles élevés qui renchérissent fortement l'importation des produits concernés ou l'empêchent d'être rentable. En raison de ces entraves au commerce qui existent en parallèle et des difficultés d'identification des produits concernés dans les statistiques douanières, il n'a été que partiellement possible de procéder à une analyse isolée des conséquences économiques des exceptions précitées.

Il n'est toutefois pas contesté que les exceptions engendrent des coûts. Ainsi, les *boissons sucrées alcoolisées* ne portant pas l'indication requise, les denrées alimentaires n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration relative au *mélange involontaire de substances allergènes* ou les denrées alimentaires portant la *mention qu'elles ont été fabriquées sans recours au génie génétique* mais qui ne satisfont pas à l'ordonnance en la matière doivent être réétiquetées à grands frais en vue de leur importation. L'importation parallèle de ces produits ainsi que la mise en circulation de produits nouveaux ou différents qui sont sur le marché dans l'UE, mais ne satisfont pas aux prescriptions suisses sont ainsi rendues plus difficiles. S'il n'existe pas, à l'image de la déclaration relative aux produits sans OGM, de prescriptions harmonisées dans l'UE, une harmonisation avec la réglementation des pays voisins, comme la demande la motion 15.4114 Bourgeois, peut minimiser les entraves au commerce.

Les divergences par rapport au droit européen en ce qui concerne l'autorisation obligatoire pour le traitement de denrées alimentaires par rayonnements ionisants et les auxiliaires technologiques produits avec l'aide d'OGM peuvent aussi avoir une incidence sur les importations. Le champ d'application plus étendu de l'autorisation obligatoire pour les produits OGM entraîne également des coûts liés à l'autorisation pour la mise en circulation de tels produits, ce qui peut avoir un impact négatif sur la diversité des produits.

⁷⁵ RS 817.02

⁷⁶ Cf. Eurostat.

⁷⁷ Le 22 juin 2016, le Conseil fédéral a décidé mettre en consultation d'ici à la fin de 2017 un projet prévoyant une procédure de notification au lieu de la procédure d'autorisation pour la mise sur le marché de denrées alimentaires conformément au principe CdD.

4.4 Évaluation globale des exceptions au principe CdD

De manière générale, les effets des différentes exceptions sur le prix et la diversité des produits peuvent être résumés de la façon suivante sur la base des estimations tant qualitatives que quantitatives.

L'interdiction de commercialiser certains appareils ménagers en raison des prescriptions relatives à l'efficacité énergétique a sensiblement restreint la diversité des produits, et on observe simultanément de fortes répercussions sur les prix.

En ce qui concerne les exceptions dans le domaine des produits en bois, l'étude de la HTW Coire constate des répercussions notables sur les prix en raison du régime de déclaration pour le bois et les produits en bois. S'agissant des granulés et des briquettes de bois, les différences de prix importantes découlent cependant aussi d'autres entraves au commerce, comme les frais liés au dédouanement, à la TVA ou encore au transport. Pour ce qui est des bois et des matériaux en bois traités avec de l'huile de goudron, la large palette d'exceptions à l'interdiction d'importation semble avoir fortement limité les conséquences négatives.

Au chapitre des denrées alimentaires, il est difficile de procéder à une classification précise en raison des différentes entraves au commerce qui se chevauchent. Il n'est toutefois pas contesté que les exceptions engendrent des coûts.

5 Annexe

5.1 Documents cités

AFF (2016), *Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2016*, Berne : Administration fédérale des finances, 28 avril.

Aghion, Ph. / Bloom, N. / Blundell, R. / Griffith, R. / Howitt, P. (2005), « Competition and innovation: An inverted-U relationship », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 120, n° 2, mai, pp. 701-728.

B,S,S. 2013 = B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (2013), *Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Bereich Zollverfahren*, étude sur mandat de l'Administration fédérale des douanes, Bâle : B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, 20 septembre.

B,S,S. 2017 = B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (2017), *Administrative Entlastung bei einem unilateralen Zollabbau für Industriegüter*, étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie.

Bhagwati, J. (1995), *US Trade Policy: The Infatuation with FTAs*, Columbia University Discussion Paper n° 726, New York : Université de Columbia, avril.

jch-consult/HAFL 2017 = Chavaz, J. / Pidoux, M. (2017), *Réductions tarifaires autonomes dans le domaine agroalimentaire*, étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie, Berne : SECO, juillet.

Ciuriak, D. / Xiao, J. (2014), *Should Canada unilaterally adopt global free trade?*, étude sur mandat du Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE), Ottawa : CCCE, mai.

Conseil fédéral (2017), *Vue d'ensemble du développement à moyen terme de la politique agricole*, Berne : Office fédéral de l'agriculture, 1^{er} novembre.

Costinot, A. / Werning, I. (2017), *The Lerner Symmetry Theorem: Generalizations and Qualifications*, Cambridge (Massachusetts) : MIT.

DFF (2016), *Compte d'État de la Confédération suisse pour l'année 2015*, Berne : Département fédéral des finances.

DFF (2017), *Compte d'État de la Confédération suisse pour l'année 2016*, Berne : Département fédéral des finances.

Ecoplan (2017), *Volkswirtschaftliche Auswirkungen unilateraler Importerleichterungen der Schweiz: Analyse mit einem Mehrländer-Gleichgewichtsmodell*, étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne : SECO.

Grossman, G. / Helpman, E. (1991), « Trade, knowledge spillovers, and growth », *European Economic Review*, vol. 35, n°s 2-3, pp. 517-526.

HTW Coire 2017 = Haute école de technique et d'économie de Coire (2017), *Analyse ausgewählter Holzmärkte: Ökonomische Kosten spezifischer Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip*, étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne : SECO.

IWSB 2017 = Institut für Wirtschaftsstudien Basel (2017), *Volkswirtschaftliche Kosten ausgewählter Ausnahmen vom Cassis-de-Dijon-Prinzip*, étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne : SECO.

Keck, A., / Lendle, A. (2012), *New evidence on preference utilization*, document de travail n° ERSD-2012-12 de la Division de la recherche économique et des statistiques, Genève : Organisation mondiale du commerce, 3 septembre.

Lerner, A. (1936), « The symmetry between import and export taxes », *Economica*, vol. 3, n° 11, août, pp. 306-313.

Loi, A. / Esposti, R. / Gentile, M. et al. (2016), *Policy evaluation of tariff rate quotas*, étude sur mandat de l'Office fédéral de l'agriculture, Bologne : Areté Srl, 18 novembre.

Melitz, M. (2003), « The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity », *Econometrica*, vol. 71, n° 6, novembre, pp. 1695-1725.

Minsch, R. / Moser, P. (2006), *Teure Grenzen – Die volkswirtschaftlichen Kosten der Zollschränken: 3,8 Milliarden Franken*, Zurich : Avenir Suisse.

Miroudot, S. / Rouzet, D. / Spinelli, F. (2013), *Trade policy implications of global value chains: case studies*, Document de l'OCDE sur la politique commerciale n° 161, Paris : Édition OCDE.

Moser, P. / Werner, M. (2015), *Auswirkungen einer einseitigen Abschaffung der Industriezölle in der Schweiz*, étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie, Coire : Haute école de technique et d'économie, 15 octobre.

OCDE 2013 = Organisation de coopération et de développement économiques (2013), *Économies interconnectées : comment tirer parti des chaînes de valeur mondiales*, Paris : Éditions OCDE.

OCDE 2015 = Organisation de coopération et de développement économiques (2015), *Examen des politiques agricoles de l'OCDE : Suisse 2015*, Paris : Éditions OCDE.

OCDE 2017 = Organisation de coopération et de développement économiques (2017), *Politiques agricoles : suivi et évaluation 2017*, Paris : Éditions OCDE.

OMC/ITC/CNUCED 2013 = Organisation mondiale du commerce / Centre du commerce international / Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Profils tarifaires dans le monde 2013*, Genève : OMC.

OMC/ITC/CNUCED 2016 = Organisation mondiale du commerce / Centre du commerce international / Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Profils tarifaires dans le monde 2016*, Genève : OMC.

Rütter + Partner / TEP Energy (2013), *Volkswirtschaftliche Massnahmenanalyse zur Energiestrategie 2050: Vertiefte Abklärungen zur Massnahme «Effizienzvorschriften für Elektrogeräte»*, étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie, Rüschlikon/Zürich : Rütter + Partner Sozioökonomische Forschung + Beratung et TEP Energy GmbH, 14 octobre.

Secrétariat de la CNUCED (2013), *Incidences du commerce sur l'emploi et la réduction de la pauvreté*, note, Genève : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 8 avril.

Sidley Austin (2017), *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*, étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne : SECO.

SPR (2016), *Die Wirkung des Grenzschutzes auf die Preise von landwirtschaftlichen Erzeugnissen*, Berne : Surveillance des prix, juin.

WTI 2017 = World Trade Institute (2017), *Significance of autonomous tariff dismantling for industrial products for future negotiations of free trade agreements*, étude sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne : SECO.

Ziltener, P. / Blind, G. (2014), *Effektivität der Schweizer Freihandelsabkommen (FHA) weltweit : Eine Evaluierung der FHA-Nutzung durch Schweizer Exporteure, 2012/13*, étude sur mandat de Switzerland Global Enterprise (S-GE), Zurich : S-GE, janvier.

5.2 Liste des abréviations

Abréviation	Signification
AELE	Association européenne de libre-échange
AFD	Administration fédérale des douanes
ALE	Accord de libre-échange
AFF	Administration fédérale des finances
ARM	Accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité
CdD	Cassis de Dijon
CER-E	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
Cst.	Constitution (RS 101)
CT	Contingent tarifaire
DFI	Département fédéral de l'intérieur
HAFL	Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (Haute école bernoise)
HTW Coire	Haute école de technique et d'économie de Coire
ITC	Centre du commerce international
IWSB	Institut für Wirtschaftsstudien Basel
LAgr	Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (RS 910.1)
LETC	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51)
NPF	Nation la plus favorisée (traitement de la nation la plus favorisée)
ODAIous	Ordonnance du 16 décembre 2016 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.02)
OEne	Ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'énergie (RS 730.01)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
OPair	Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1)
OPPEtr	Ordonnance du 19 mai 2010 sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères (RS 946.513.8)
ORRChim	Ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (RS 814.81)
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SGP	Système généralisé de préférences
UE	Union européenne
UE-15	Europe des Quinze, qui regroupe les États membres de l'UE avant l'élargissement à l'Est en 2004, à savoir : 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.
WTI	World Trade Institute

5.3 Recettes douanières par groupe de produits

Figure 12 : Recettes douanières selon l'emploi des marchandises
(source : AFD)

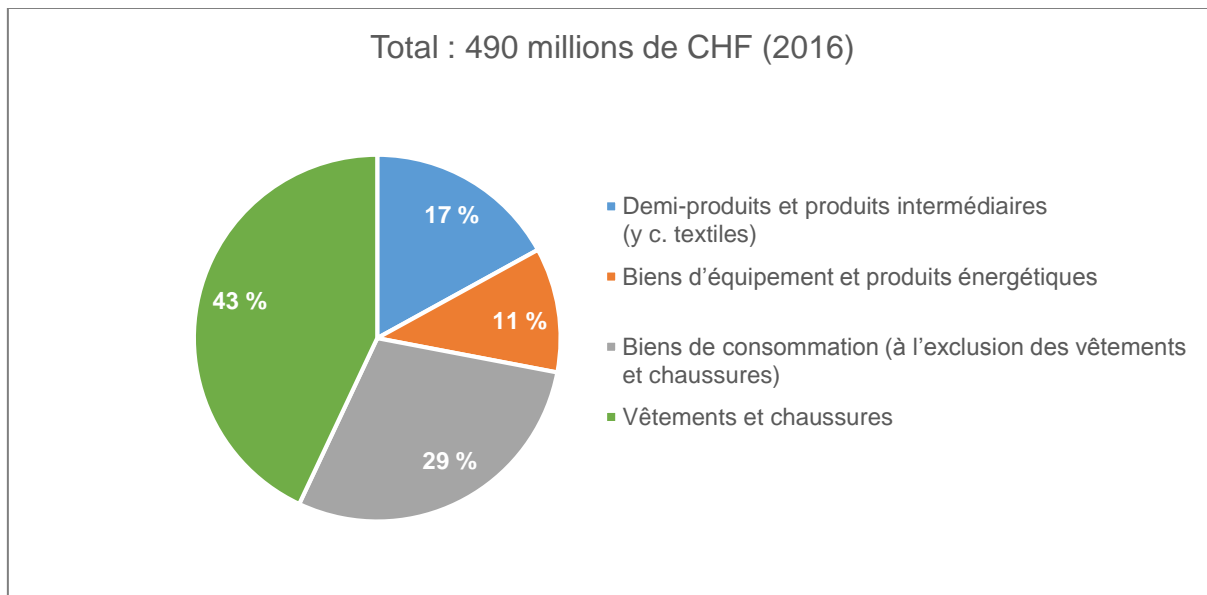


Figure 13 : Recettes douanières selon la nature des marchandises
(source : AFD)

