



Entraves aux importations parallèles

Rapport du Conseil fédéral du 22 juin 2016 en réponse au postulat 14.3014 «Simplifier les formalités douanières et favoriser les importations parallèles grâce à la reconnaissance d'autres documents permettant d'attester de l'origine d'un produit»

Sommaire

Condensé	3
1 Introduction	5
2 Importations parallèles et îlot suisse de cherté	5
3 Certificats d'origine	12
4 Entraves aux importations parallèles	14
4.1 Entraves tarifaires au commerce et formalités douanières	14
4.1.1 Droits d'entrée	15
4.1.1.1 Union douanière avec l'UE	15
4.1.1.2 Suppression unilatérale de tous les droits d'entrée sur les biens industriels	17
4.1.1.3 Abolition des droits dits de nuisance sur les produits industriels	20
4.1.1.4 Démantèlement du protectionnisme frontalier dans le secteur agroalimentaire	20
4.1.2 Formalités douanières	23
4.1.2.1 Portail Internet interactif pour les formalités douanières	24
4.1.2.2 Choix souple du lieu du passage de la frontière	25
4.1.2.3 Perception simplifiée de la TVA sur les importations de marchandises	25
4.1.2.4 Dédouanement délocalisé pour les PME	25
4.1.2.5 Relever les plafonds des déclarations en douane simplifiées	26
4.2 Entraves techniques au commerce	27
4.2.1 Le principe «Cassis de Dijon»	28
4.2.1.1 Réglementation spécifique aux aliments	29
4.2.1.2 Exceptions restantes	29
4.2.2 Futures entraves possibles au commerce	32
4.2.2.1 Dossier d'information et rapport sur la sécurité des produits cosmétiques ..	32
4.2.2.2 Prescriptions concernant les émissions de CO ₂	32
4.3 Restrictions à la concurrence	34
4.3.1 Durcissement de la loi sur les cartels de 2003	34
4.3.2 Echec de la révision de 2014	36
5 Résumé	38
6 Actions possibles	40
6.1 Mesures déjà décidées	40
6.2 Autres mesures possibles	41

Condensé

Le présent rapport a été rédigé en réponse au postulat 14.3014 «Simplifier les formalités douanières et favoriser les importations parallèles grâce à la reconnaissance d'autres documents permettant d'attester de l'origine d'un produit». Dans son avis du 14 mars 2014, le Conseil fédéral relevait qu'en l'absence de tout traité international, la reconnaissance d'autres preuves d'origine occasionnerait d'importants problèmes d'ordre pratique et juridique. L'objet du postulat est réexaminé dans le rapport.

Dans son avis en réponse au postulat, le Conseil fédéral constatait qu'il serait judicieux de procéder à une revue approfondie des dispositions juridiques et administratives en vigueur en ce qui concerne les entraves aux importations parallèles. C'est pourquoi le présent rapport énumère les obstacles aux importations parallèles restants et propose des mesures pour les atténuer. Par importations parallèles, on entend ici les importations de biens contournant la structure de distribution prévue ou organisée par le fabricant.

Le postulat 14.3014 doit être considéré dans le contexte de la discussion sur l'îlot de cherté. La question cruciale du rapport est donc de savoir quels facteurs contribuent à renchérir les produits importés de l'étranger en Suisse. A partir de cette question, le présent rapport peut être lu comme un vaste état des lieux. Plusieurs des possibilités d'action présentées ne faciliteraient pas spécifiquement les importations parallèles, mais les échanges en général. Ceci est important dans la mesure où, par exemple, des droits de douane sont perçus sur tous les biens importés et ne concernent pas exclusivement les importations parallèles.

En Suisse, le niveau général des prix est supérieur de 45% à celui des pays de l'UE-15. Pour les biens, l'écart est de 25%. Vu cet îlot de cherté, les importations parallèles, respectivement le démantèlement des entraves au commerce, revêtent une grande importance. D'une part, certains produits peuvent être acquis ainsi à meilleur compte, ce qui réduit les coûts de production ou d'achat. D'autre part, la concurrence au niveau national peut être renforcée, exerçant ainsi une pression sur les prix d'autres fournisseurs. Enfin, l'offre de produits meilleur marché pourrait aussi renforcer la sensibilité des consommateurs aux prix. Partant, les importations parallèles, respectivement la facilitation des importations, peuvent contribuer à mettre sous pression les prix parfois élevés pratiqués en Suisse. Le présent rapport se fonde sur un postulat qui voudrait simplifier un élément des échanges de marchandises. Il traite donc en premier lieu du secteur des biens. Il ne faut cependant pas oublier que les services contribuent eux aussi fortement à l'îlot de cherté suisse.

Il convient encore de souligner qu'il n'existe pas de facteur isolé qui renforce les coûts des importations (parallèles) qui soit à lui seul la cause de l'îlot de cherté. C'est plutôt un ensemble de domaines différents qui contribue à renchérir les biens en Suisse. Sur la base de ce constat, le rapport ci-contre présente un bouquet d'actions susceptibles de contribuer à une facilitation des échanges ou à une réduction des prix.

Les premières entraves aux échanges se situent au niveau des droits de douane et des formalités douanières. Le protectionnisme frontalier est toujours relativement élevé, surtout dans le secteur agroalimentaire. Pourtant, le commerce pourrait aussi être facilité dans le secteur industriel en supprimant unilatéralement les droits de douane. L'analyse se concentre ici sur une simplification éventuelle des importations de biens, notamment grâce à la suppression des preuves d'origine. Il y a encore d'autres possibilités pour démanteler les entraves au commerce dans le domaine des formalités douanières. À part les droits de douane et les formalités douanières, des entraves techniques au commerce compliquent également le commerce des

biens. Introduit en 2010, le principe «Cassis de Dijon» ne peut déployer entièrement ses effets à cause de nombreuses dérogations, de la procédure d'autorisation pour les aliments ainsi que, parfois, de la persistance d'anciennes procédures d'homologation. En outre, de nouvelles dispositions légales et l'évolution continue des législations techniques continuent à créer de nouvelles entraves au commerce. Des restrictions d'ordre privé de la concurrence peuvent également entraver les échanges, mais la manière de s'y prendre pour les contrer est contestée. Ainsi, le législateur a décidé en 2014 de renoncer à une révision de la loi sur les cartels (LCart).

1 Introduction

Le présent rapport a été rédigé en réponse au postulat 14.3014 «Simplifier les formalités douanières et favoriser les importations parallèles¹ grâce à la reconnaissance d'autres documents permettant d'attester de l'origine d'un produit». Ce postulat chargeait le Conseil fédéral de présenter au Parlement un rapport qui montre si et comment, lors du dédouanement de produits originaires de l'UE, l'origine peut être attestée non seulement au moyen du certificat d'origine officiel, mais aussi au moyen d'autres documents comme une facture d'un pays de l'UE.

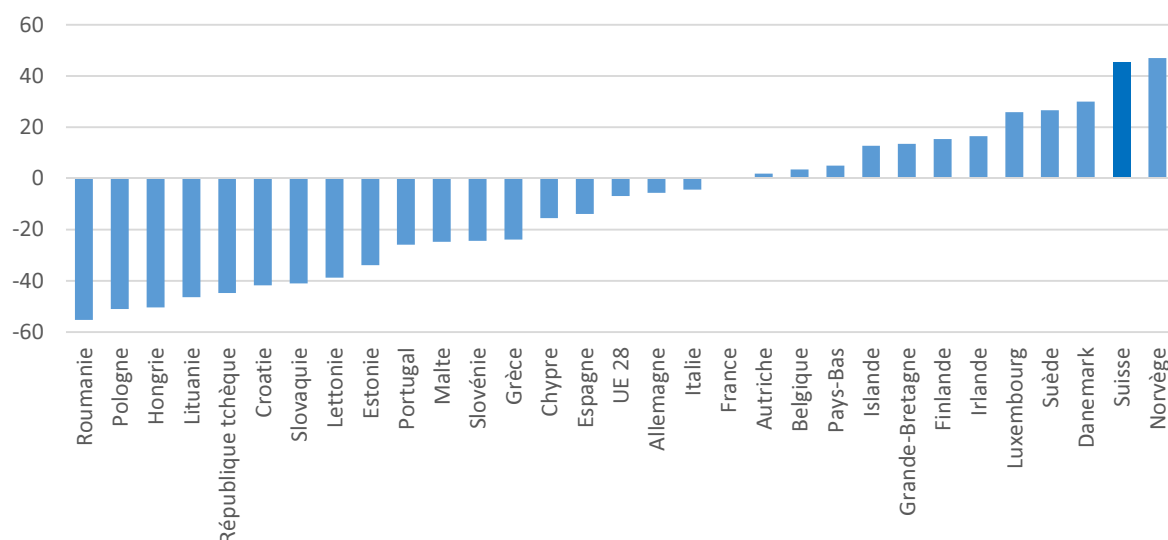
Dans son avis du 14 mars 2014, le Conseil fédéral relevait que la reconnaissance de preuves d'origine autres que celles mentionnées dans le protocole n° 3 de l'accord de libre-échange de 1972 (ALE 1972) entre la Suisse et l'UE poserait d'importants problèmes d'ordre pratique et juridique en l'absence de tout traité international. Il constatait cependant qu'il serait judicieux de procéder à une revue approfondie des dispositions juridiques et administratives en vigueur en ce qui concerne les entraves aux importations parallèles.

Le présent rapport a la structure suivante: le chapitre 2 donne un bref aperçu du lien entre importations parallèles et îlot de cherté. Le chapitre 3 aborde l'objet proprement dit du postulat. Le chapitre 4 expose ensuite les autres entraves aux importations (parallèles) qui subsistent encore. Sont examinées les entraves tarifaires au commerce, les formalités douanières, les entraves techniques au commerce et les restrictions à la concurrence. Le rapport se conclut par l'exposé d'actions possibles et de recommandations.

2 Importations parallèles et îlot suisse de cherté

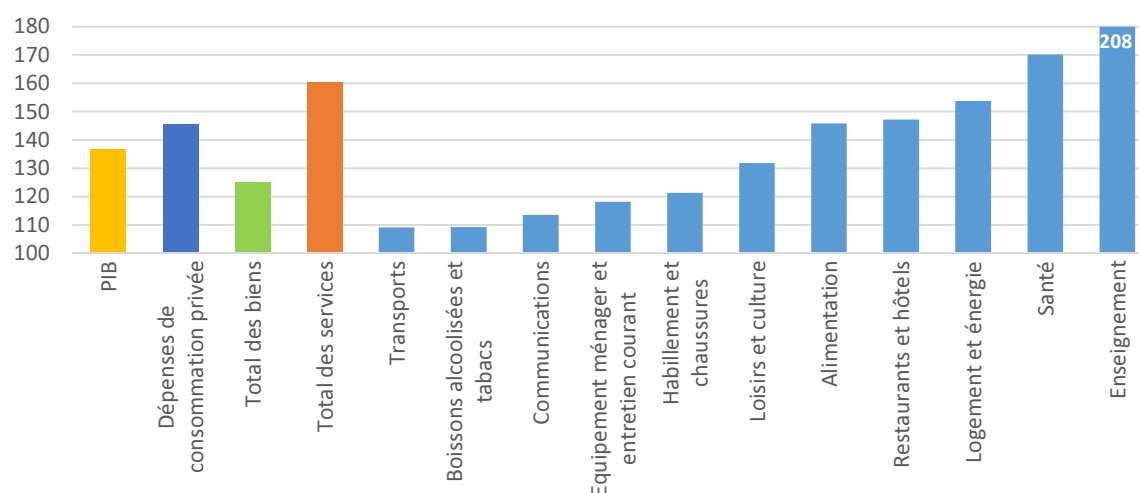
En Suisse, les prix sont nettement supérieurs à la moyenne des pays de l'UE-15. L'indice comparatif du niveau des prix des dépenses de consommation privée se situait à 145,6 points en 2014, ce qui traduit un niveau de prix supérieur d'au moins 45 % à celui observé dans l'UE-15. Seule la Norvège, pays non-membre de l'UE, affiche un niveau comparable. Les membres plus « anciens » de l'UE ont été retenus dans le comparatif, car leur niveau de vie est moins éloigné de celui de la Suisse que celui de l'UE-28

¹ Par importations parallèles, on entend ici les importations de biens contournant la structure de distribution prévue ou organisée par le fabricant.

Figure 1 : Indices du niveau des prix des dépenses de consommation privée

Source : Eurostat, PPA, écart par rapport à l'UE-15 = 100, chiffres 2014

Les chiffres d'Eurostat montrent également que toutes les catégories de marchandises et de services ne concourent pas dans la même mesure au niveau élevé des prix. Alors que le prix des marchandises est supérieur de 25 %, pour les services, l'écart s'élève à un peu plus de 60 %². Cette disparité s'explique notamment par le fait que les marchandises sont généralement plus facilement échangeables que les services. Le présent rapport a été rédigé en réponse à un postulat visant à simplifier un aspect précis du trafic des marchandises, raison pour laquelle il traite principalement de ce domaine. Il ne faut toutefois pas oublier que les services sont aussi un facteur important de l'îlot suisse de cherté.

Figure 2 : Le niveau de prix relatif en Suisse

Source : Eurostat, PPA, UE-15 = 100, chiffres 2014

² Les prix de la base de données Eurostat sont relevés par les instituts nationaux chargés de la statistique. Pour de plus amples renseignements, consulter la page internet de l'OFS: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/05/07/blank/key/01.html>.

Comment expliquer de telles différences de prix entre des pays voisins aux économies étroitement imbriquées ? Une première réponse est à chercher dans la manière dont les entreprises fixent leurs prix. Actuellement, nombre d'entreprises évoluent sur un marché de concurrence imparfaite (caractérisé par des produits différenciés et un nombre limité de concurrents), qui leur laisse une certaine marge de manœuvre pour fixer leurs prix. Dans pareille configuration, les trois facteurs les plus importants pour la fixation des prix par les entreprises sont les suivants³ :

- (1) les prix des produits intermédiaires / les coûts d'acquisition,
- (2) les prix pratiqués par la concurrence et
- (3) la demande sur le marché.

Ces trois facteurs varient (en fonction du marché de produits ou de services) entre la Suisse et ses pays voisins, mais aussi entre les pays membres de l'UE eux-mêmes. D'où notamment des écarts de prix entre les différents pays.

Une étude de BAKBASEL a examiné l'impact des prix des intrants (1) sur l'ensemble du commerce de détail en Suisse⁴. Les prix d'achat plus élevés des marchandises sont pointés comme la principale raison du bas niveau de compétitivité-prix du commerce de détail en comparaison internationale. Les pays voisins (Allemagne, Autriche, France et Italie) servent ici de mesure étalon. Il ressort de cette étude que les coûts d'achat élevés sur le marché intérieur dopent les prix en Suisse de 9 % par rapport aux pays voisins, tandis que les coûts d'achat à l'étranger les font progresser de 6 %. Les autres coûts des intrants, les coûts du travail et des facteurs divers sont moins déterminants pour le commerce de détail suisse, car ils n'augmentent globalement le niveau des prix « que » de 3 %⁵.

Outre les prix des produits intermédiaires, les prix pratiqués par la concurrence (2) ont une incidence sur la manière dont les entreprises fixent leurs prix. Le pouvoir de marché d'une entreprise, à savoir la marge de manœuvre dont elle dispose pour déterminer le prix de vente, tend à s'amenuiser à mesure que le nombre de vendeurs présents sur le marché augmente⁶. En fonction de la concurrence sur les marchés en question, cet élément peut être déterminant pour expliquer les écarts de prix entre les pays.

Souvent, enfin, les revenus et la sensibilité aux prix (3) varient d'un espace économique à l'autre. Si les acheteurs d'un certain pays disposent de revenus ou d'un pouvoir d'achat relativement élevés, comme c'est le cas des ménages suisses (v. figure 3), leur demande de biens est alors supérieure à celle des consommateurs d'un pays à moindre pouvoir d'achat. Partant, ils sont aussi parfois disposés à payer des prix plus élevés. De plus, le ménage suisse moyen consacre une part moins importante de son budget à de nombreuses catégories de biens (denrées alimentaires et boissons, habits et chaussures, meubles, etc.) que les ménages des

³ V. Mathias ZURLINDEN : *Comportement des entreprises en matière de fixation des prix : résultat d'une enquête des délégués aux relations avec l'économie régionale*, Banque nationale suisse BNS, bulletin trimestriel 1 / 2007.

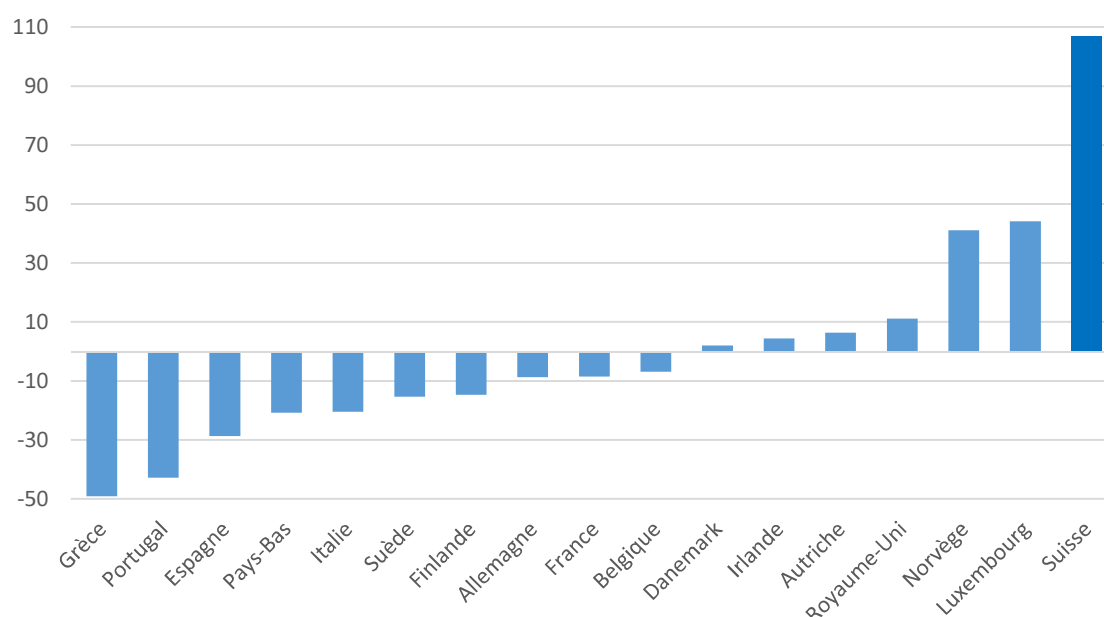
⁴ BAKBASEL, « Coûts, prix et performance – Le commerce de détail suisse en comparaison internationale », 2010, étude mandatée par la Communauté d'intérêt du commerce de détail suisse (CI CDS). Selon cette étude, la différence de prix dans le commerce de détail était de 11 % en 2009.

⁵ Rappelons dans ce contexte que le Surveillant des prix œuvre activement pour contenir les coûts des intrants tels que les prix d'approvisionnement et d'élimination (énergie, eau, eaux usées, ordures ménagères) et l'impact d'autres taxes.

⁶ La théorie économique définit le pouvoir de marché comme la capacité à fixer les prix au-dessus d'un niveau concurrentiel. Ce comportement ne doit pas être confondu avec une pratique cartellaire. On part plutôt du principe que la plupart des entreprises disposent d'un certain degré de pouvoir de marché. V. par ex. Massimo MOTTA, *Competition Policy in Theory and Practice*, 2004, p. 39 ss.

pays voisins⁷. La part d'un bien aux dépenses globales d'un consommateur (*share of wallet*) est considérée comme l'un des déterminants de l'élasticité des prix⁸. Les consommateurs sont donc généralement moins sensibles au niveau de prix des produits auxquels ils consacrent une part relativement faible de leur revenu qu'à celui des produits qui représentent un poste de dépense élevé. Cela explique que les consommateurs suisses sont globalement moins sensibles aux prix de nombreux biens que les consommateurs des pays voisins. Le pouvoir d'achat relativement élevé et la sensibilité aux prix relativement basse en Suisse sont exploités par de nombreuses entreprises et pris en compte dans leur processus de fixation des prix⁹.

Figure 3 : Pouvoir d'achat par ménage



Remarque : nominal, indexé, base : UE-15 plus Norvège et Suisse ; écart par rapport à l'indice 100, chiffres 2015.

Source : GfK, calculs internes

Selon la théorie économique, s'il n'y avait ni barrières commerciales ni coûts de transport, les différences de prix disparaîtraient avec le temps, sur un marché de concurrence parfaite, entre les différents territoires géographiques, étant donné que les acteurs de l'économie peuvent profiter des différences de prix par voie d'arbitrage (loi du prix unique). En pratique, il n'est toutefois pas toujours possible d'exploiter les écarts de prix, soit que certains biens ne sont pas échangeables (p. ex. de nombreux services), soit que les frais de transport sont élevés ou

⁷ Cette affirmation se fonde les pondérations de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) d'Eurostat. La Suisse retient, pour sa part, un *share of wallet* plus élevé pour des prestations de services (difficilement échangeables) telles que la santé et l'habitat.

⁸ V. notamment Robert H. Frank, *Microeconomics and Behavior*, 2008 (7^e édition), p. 111 ss.

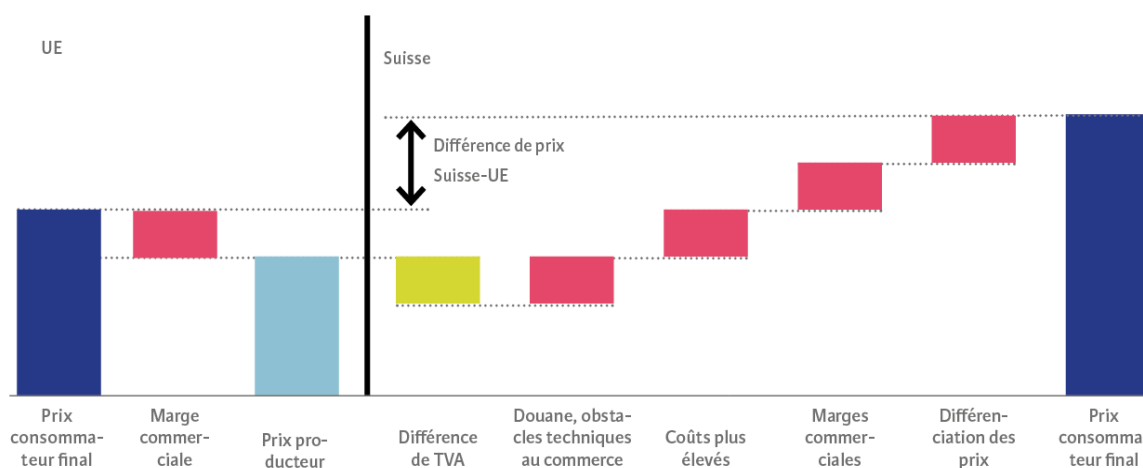
⁹ Aussi appelé *pricing to the market*. Concrètement, le fabricant ne fixe pas ses prix d'après ses coûts, mais selon l'état de la demande sur le marché de débouché. V. à ce propos le rapport du Conseil fédéral « Assiste-t-on à une érosion de la classe moyenne ? », en réponse au postulat 10.4023, 2015, p. 16 s. ; *economiesuisse*, *Une « lex Nivea » pour de justes prix ?*, dossierpolitique, numéro 24, 2012.

que des barrières commerciales existent : des droits de douane, formalités douanières, prescriptions techniques ou procédures d'homologation et d'autorisation différentes entravent le commerce et favorisent la segmentation internationale des marchés. Cette segmentation peut cependant aussi être causée par des accords de répartition géographique¹⁰.

La segmentation des marchés permet à un prestataire d'exploiter le pouvoir d'achat élevé en Suisse (ce qu'il est convenu d'appeler discrimination par les prix), qui est rendu possible en l'absence d'importations parallèles ou directes plus avantageuses depuis les pays voisins. En ce sens, les entraves au commerce ou les accords de répartition géographique concourent à ce que certains prestataires soient moins soumis à la concurrence étrangère et puissent exiger, en Suisse, des prix plus élevés. Ces deux facteurs qui contribuent au niveau élevé des prix en Suisse étaient donc, jusqu'à récemment, au cœur des mesures destinées à lutter contre l'îlot suisse de cherté (révision de la loi sur les cartels et introduction du principe «Cassis de Dijon»).

Les causes du prix relativement élevé des biens en Suisse sont une nouvelle fois résumées dans la figure ci-après.

Figure 4 : Causes de l'îlot de cherté



Remarque : la figure montre un exemple schématisé d'un bien ; les causes indiquées ne valent pas pour chaque produit (dans la même mesure). La proportion des colonnes est fictive.

Source : élaboration interne

¹⁰ Les accords de répartition géographique consistent, pour des entreprises, à s'entendre sur des régions géographiques dans lesquelles l'une ou l'autre entreprise ne peut vendre un produit donné.

Dans ce contexte, les importations parallèles, respectivement le démantèlement des entraves au commerce, revêtent une grande importance. D'une part, ils permettent d'acheter certains produits meilleur marché, ce qui abaisse les coûts de production et d'acquisition. D'autre part, la concurrence au niveau national peut être renforcée et, partant, exercer une pression sur les prix des autres prestataires. Enfin, l'offre de produits meilleur marché est susceptible d'améliorer la sensibilité des consommateurs à l'égard des prix. A ce titre, les importations parallèles et la facilitation des importations contribuent à bousculer les prix en partie élevés en Suisse.

Exemple Coca-Cola

Début 2014, Denner a fait baisser le prix du Coca-Cola en Suisse en procédant à son importation parallèle depuis la République tchèque. Le prix d'une bouteille de 2 litres chez Denner est passé graduellement de 2,50 francs à 1,95 francs, à la suite de quoi d'autres détaillants suisses ont diminué leurs prix. Denner a conclu un accord avec Coca-Cola en juillet 2015 et stoppé son importation parallèle depuis la République tchèque. Depuis septembre 2015, Denner propose en rayon des bouteilles de 2 litres issues de l'usine de conditionnement suisse de Coca-Cola. Denner les vend actuellement au prix de 2,05 francs (état au 29.2.2016).

Exemple des produits Syoss

Les négociations avec le fournisseur Schwarzkopf Henkel n'ayant pas eu le résultat escompté, le détaillant Coop a décidé de procéder à l'importation parallèle de produits Syoss. Coop a baissé de 20 %, au 15 février 2016, les prix des shampoings et conditionneurs de marque Syoss importés parallèlement.

Il y a néanmoins lieu de rappeler, en ce qui concerne l'îlot de cherté, que les possibles avantages de prix liés aux importations (parallèles) meilleur marché ne sont pas nécessairement répercutés sur les consommateurs. Cela dépend notamment du contexte de la concurrence et de la demande sur le marché considéré (v. ci-dessus). Précisons en outre que la possibilité de recourir aux importations parallèles n'est pas nécessairement traduite dans les faits. Tout dépend aussi de la mesure dans laquelle les acteurs privés exploitent réellement les possibilités d'importation et s'il est effectivement dans leur intérêt de procéder à des importations parallèles meilleur marché. Ainsi, des prix de vente finaux plus avantageux peuvent par exemple avoir un impact négatif sur les marges (en valeur absolue) des détaillants suisses. En outre, lors d'importations parallèles, les frais de référencement, ainsi que les contributions aux promotions et à la publicité, qui sont généralement financés via les sociétés de distribution nationales, disparaissent. Il convient par ailleurs d'indiquer que des raisons pratiques peuvent décourager une entreprise d'avoir recours aux importations parallèles, notamment¹¹ :

- difficultés à assurer une disponibilité continue des marchandises, en quantité suffisante, puisque les importations parallèles sont souvent des achats effectués ponctuellement auprès de diverses sources d'approvisionnement ;
- la durée de conservation limitée de certaines denrées alimentaires et les exigences en matière de stockage (p. ex. chaîne du froid) limitent les possibilités d'importations parallèles ;
- pour certains produits, la part représentée par les coûts de logistique dans le prix de vente (p. ex. eau) est relativement élevée. Cela rend les importations parallèles moins attrayantes ;

¹¹ V. à ce propos le rapport final de la Commission de la concurrence concernant l'enquête préalable relative à la non-répercussion des gains de change (résumé).

- le transport depuis l'étranger et le dédouanement doit être organisé par l'importateur parallèle lui-même ;
- vérification d'éventuelles différences quant aux prescriptions en matière de déclaration de produits, etc.

Dans ce contexte, il est important de réduire au minimum les formalités et les obstacles relatifs aux importations parallèles.

UE : convergence certes, mais des différences de prix subsistent en dépit du marché unique

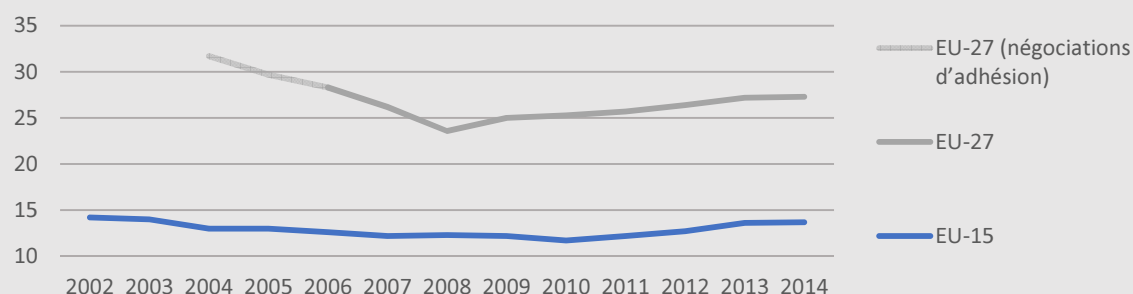
En concrétisant les quatre libertés fondamentales que sont la libre circulation des marchandises, la libre circulation des personnes, la liberté de prestation de services et la libre circulation des capitaux et des paiements, l'UE a construit un marché intérieur commun. En outre, une protection contre la discrimination a été introduite et le rapprochement juridique des prescriptions techniques a été poursuivi. Le marché intérieur de l'UE va donc beaucoup plus loin qu'une union douanière, laquelle prévoit que « seuls » les tarifs douaniers internes sont supprimés et que des tarifs douaniers externes communs sont fixés.

Il faut s'attendre, dans un marché commun de ce type, à ce que les prix connaissent un rapprochement. De fait, une convergence des prix a pu être observée au sein de l'UE jusqu'en 2008 : alors que la Commission européenne tablait encore, en 1990, sur un coefficient de variation* des niveaux de prix de l'UE-12 à 19,4 %, celui-ci était descendu selon Eurostat à 15,9 % en 1995, et à 12,7 % en 2008. Un tableau similaire peut être dressé pour l'UE-25 : au début des négociations d'adhésion en 2004, le coefficient était de 28,1 % contre 20,9 % en 2008. Toutefois, depuis la crise financière, on observe une légère divergence des prix. En 2014, en effet, le coefficient de variation des niveaux de prix s'établissait à 13,7 % pour l'UE-15 et à 24,4 % pour l'UE-25.

Une étude de la Commission européenne effectuée en 2007 montre que deux mécanismes différents ont favorisé la convergence des prix jusqu'à la crise financière. D'une part, le marché intérieur commun a stimulé la concurrence, ce qui a accentué la pression sur les prix et induit une baisse tendancielle des prix.

D'autre part, on a pu observer un effet de rattrapage général dans les pays à faible revenu, ce qui, avec le temps, a conduit à une augmentation des prix du fait de taux d'inflation plus élevés. L'analyse économétrique de l'étude montre que l'effet de concurrence a surtout fait baisser les prix des biens de consommation tels que les appareils électroménagers et les vêtements. Cela s'est traduit par une diminution des prix relatifs dans des pays comme le Danemark, la Suède ou la Finlande. L'effet de rattrapage a par contre entraîné une hausse des prix des biens de consommation et des services en Espagne, en Grèce ou au Portugal. On ne dispose pas encore d'études sur la divergence des prix depuis la crise financière. On peut néanmoins supposer que celle-ci tient principalement aux différences d'évolution économique au sein de l'UE.

Suite page suivante

Coefficient de variation des niveaux de prix (source : Eurostat)

Le fait que des différences de prix perdurent montre qu'il ne faut pas s'attendre, même dans un marché intérieur comme celui de l'UE, à une convergence totale des prix (v. aussi figure 1).

* Le coefficient de variation est une mesure relative de la dispersion (valeurs comprises entre 0 et 100). Lorsque les différences entre les prix s'estompent, le coefficient de variation diminue également et les prix convergent.

V. Commission européenne (2007) *Price convergence in the enlarged internal market*, Economic Papers 292, et OCDE (2012), *Indicateur de convergence des prix*, Etudes économiques de l'OCDE : Union européenne 2012.

3 Certificats d'origine

Dans les accords de libre-échange (ALE), les parties contractantes sont libres de fixer elles-mêmes leurs droits de douane. Les règles d'origine ont pour objet d'empêcher que des marchandises originaires de pays tiers soient importées au taux préférentiel dans le territoire couvert par l'ALE à partir du pays pratiquant le tarif extérieur le plus bas sans qu'une part déterminée de création de valeur ait été générée au sein de ce territoire par traitement ou transformation. Ce n'est que quand une part déterminée de création de valeur a été générée dans le territoire couvert selon les règles d'origine fixées dans l'ALE que des biens peuvent être commercialisés au tarif préférentiel par-delà les frontières des Etats contractants. En termes plus simples, tout produit se voit ainsi doté d'une «nationalité» (= origine) et d'une «carte d'identité» (= certificat d'origine).

Il convient de relever d'entrée que tout fabricant est libre d'attester ou non du caractère originaire préférentiel d'une marchandise. Invoquer des préférences tarifaires entraîne en effet des charges administratives, notamment pour garantir que la marchandise remplisse les critères d'origine de l'ALE et que les certificats requis puissent être produits. L'établissement d'une preuve d'origine préférentielle entraîne donc des surcoûts pour les entreprises.

Les échanges préférentiels entre la Suisse et l'UE sont couverts par l'accord de libre-échange conclu 1972 (ALE 1972) et la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes (convention PEM), laquelle comprend les règles d'origine applicable à l'ALE 1972. Cette convention prévoit que l'importation préférentielle des parties à la convention, donc aussi de l'UE, n'est possible que sur présentation d'un certificat ou d'une déclaration

d'origine.¹² Concrètement, tout exportateur peut, moyennant certaines conditions, attester au moyen d'une «déclaration d'origine» l'origine d'une marchandise sur une facture, un bon de livraison ou tout autre document commercial décrivant les produits concernés d'une manière suffisamment détaillée pour pouvoir les identifier.¹³ La preuve d'origine peut donc être déjà fournie non seulement par le certificat d'origine, mais par d'autres documents commerciaux. La possibilité réclamée par le postulat de pouvoir reconnaître d'autres documents permettant d'attester de l'origine d'un produit que le certificat d'origine officiel est déjà prévue dans la convention PEM.

L'exportateur qui entend profiter d'un ALE et qui établit à cet effet une preuve d'origine en endosse la responsabilité et il doit être en mesure de prouver le caractère originaire d'une marchandise à l'aide des documents pertinents. Si la fabrication du produit requiert l'utilisation d'intrants provenant de plusieurs fournisseurs, ceux-ci doivent attester l'origine de leurs fournitures au moyen d'une « déclaration du fournisseur » dans le cas d'une livraison sur le territoire suisse ou d'une preuve d'origine en cas de livraison depuis l'étranger, de sorte que l'exportateur soit en mesure d'établir sa preuve d'origine en toute connaissance de cause¹⁴. Ces documents doivent être tenus à disposition pour une éventuelle vérification de l'Administration fédérale des douanes. Par conséquent, tout exportateur doit pouvoir prouver l'origine de tous les intrants en provenance de Suisse et de l'étranger utilisés dans la production d'une marchandise.

L'établissement frauduleux de preuves d'origine peut avoir des conséquences graves pour un exportateur, car les droits de douane non perçus pourront lui être réclamés par son client. En outre, les autorités douanières du pays exportateur peuvent engager contre lui une action pénale. Elles disposent en effet aujourd'hui de bases de données qui leur permettent de suivre les importations et, le cas échéant, de remonter dans le temps et d'exiger les preuves d'origine des dédouanements antérieurs. La capacité des autorités douanières à retracer les importations sur plusieurs années accroît d'une part la charge des entreprises qui doivent pouvoir présenter les preuves requises (en procédure administrative ou pénale) et, de l'autre, le risque que des fautes soient découvertes, ce qui, le cas échéant, peut entraîner des réclamations ou des amendes.

Pour empêcher les importations parallèles en Suisse, les fabricants étrangers renoncent parfois à fournir des « déclarations du fournisseur » aux commerçants parallèles. Or, faute de « déclaration du fournisseur » valable du fournisseur, un exportateur ne peut prouver l'origine préférentielle d'une marchandise. Ceci aboutit en général au dédouanement en Suisse des marchandises au taux normal (dit de la nation la plus favorisée). Les autres possibilités évoquées plus haut et dans le postulat 14.3014 d'établir des certificats d'origine ne changent rien au fait qu'une preuve d'origine suffisante ne peut être apportée que si le caractère originaire d'une marchandise peut être prouvé aux autorités douanières. Comme on l'a vu plus haut, tout intermédiaire ne sera en mesure de le faire que s'il dispose d'une confirmation écrite du fabricant attestant du caractère originaire de la marchandise. Faute de cette confirmation, l'intermédiaire ne peut prouver définitivement l'origine d'une marchandise. S'il déclare quand même des marchandises comme étant originaires, il encourt le risque d'amendes et de perception de droits de douane *a posteriori*, en cas de contrôle ultérieur par l'administration douanière. Tout intermédiaire dépend donc en fin de compte de la coopération du fabricant,

¹² Les déclarations dites sur facture peuvent être établies jusqu'à une valeur d'expédition de 6000 euros, limite qui n'est pas valable pour les détenteurs d'une autorisation d'«exportateur agréé»; les exportateurs agréés peuvent établir des déclarations sur facture indépendamment de la valeur des marchandises.

¹³ Art. 15, al. 1, let. c de l'Appendice I de la Convention PEM.

¹⁴ Cette règle ne s'applique pas aux intrants en provenance de pays avec lesquels il n'existe pas d'ALE ou s'il est impossible de cumuler.

indépendamment du fait qu'il dépose sa preuve d'origine sous forme de certificat d'origine ou de déclaration sur facture.

Comme on l'a vu plus haut, la preuve d'origine peut déjà être fournie par différents documents commerciaux, comme une facture, en plus du certificat d'origine. Ces possibilités sont toutefois réglées par des traités et ne peuvent être modifiées unilatéralement par la Suisse. Le Conseil fédéral ne voit donc actuellement pas de marge de manœuvre en matière de reconnaissance d'autres documents que ceux mentionnés dans la convention PEM pour attester de l'origine d'un produit.

Dans l'idée d'un état des lieux dépassant la simple réponse au postulat, les obstacles restants sont énumérés et des mesures pour leur allègement sont proposées ci-après.

4 Entraves aux importations parallèles

4.1 Entraves tarifaires au commerce et formalités douanières

En 2014, 20% de la valeur totale des importations de biens industriels et plus de 50% de celles de produits agroalimentaires étaient soumis à des droits d'entrée.¹⁵ Selon le domaine concerné, ces droits représentent donc encore de notables entraves aux échanges. Cela dit, il faut distinguer les échanges préférentiels des non-préférentiels. Dans le commerce non-préférentiel de produits industriels, les droits de douane sont parfois encore considérables, notamment dans le domaine des textiles, des vêtements et des chaussures (*cf. Tarif douanier*, chap. 50-64). Dans le secteur agroalimentaire aussi, le protectionnisme douanier est encore relativement élevé, en particulier dans les domaines de la viande, des produits laitiers, des œufs, des fruits et légumes ainsi que des céréales et farines destinées à l'alimentation humaine.

Dans les échanges préférentiels avec les partenaires de libre-échange, les formalités douanières constituent une entrave au commerce plus importante que les droits de douane eux-mêmes. En effet, quand bien même la plupart des produits industriels importés d'Etats avec lesquels la Suisse a conclu des ALE ne paient pas de droits de douane, grâce à l'élimination complète des droits de douane sur les produits industriels, les marchandises doivent quand même être dédouanées. Ceci pour éviter que des marchandises non originaires ne soient dédouanées sous le régime préférentiel. En outre la TVA est perçue lors du dédouanement et les données pour l'établissement de la statistique du commerce extérieur sont relevées. Pour certains biens, des impôts de consommation supplémentaires¹⁶ et des taxes incitatives¹⁷ sont perçus. Enfin, d'autres lois et ordonnances ne relevant pas du domaine douanier sont exécutées lors du dédouanement.¹⁸

Ci-après sont décrites les approches qui seraient susceptibles de réduire les différentes entraves aux échanges liées aux droits d'entrée et aux formalités douanières. La plupart des

¹⁵ Cf. Statistique douanière AFD 2014 (base: total 1). Les chapitres 1 à 24 du tarif douanier (sans les produits halieutiques) concernent les produits agroalimentaires, les chapitres 25 à 97 les biens industriels (y compris les produits halieutiques). Pour les produits agroalimentaires, les contingents tarifaires ont plus d'importance que les droits de douane.

¹⁶ Exemples: impôt sur le tabac, impôt sur les huiles minérales, impôt sur les véhicules automobiles.

¹⁷ Exemple: taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (COV) contenus par exemple dans les colorants ou les produits de nettoyage.

¹⁸ Exemples: actes concernant la sécurité, la protection de la population et de l'environnement, ainsi que la gestion des contingents tarifaires. Il s'agit en tout d'environ 150 actes.

possibilités d'action discutées ici ne faciliteraient pas seulement les importations parallèles, mais les échanges en général.

4.1.1 Droits d'entrée

4.1.1.1 Union douanière avec l'UE

Une union douanière Suisse-UE signifierait qu'il n'y aurait généralement plus de droits de douane dans les échanges de marchandises entre la Suisse et l'UE. Parallèlement, la Suisse reprendrait les tarifs extérieurs plus élevés de l'UE, ce qui faciliterait très fortement les échanges avec l'UE. L'abolition des droits d'entrée dans les échanges avec notre premier partenaire commercial¹⁹ vaudrait à l'économie des réductions de coûts.²⁰

En outre les formalités douanières disparaîtraient complètement pour le commerce transfrontalier avec l'UE. A l'heure qu'il est, dans les échanges avec l'UE, les marchandises doivent être déclarées à la frontière même quand il n'y a pas de droits à payer (*cf.* ch. 4.1, Introduction). Les formalités concomitantes occasionnent des coûts et prennent du temps.²¹ Au sein d'une union douanière, ces formalités d'entrée et de sortie sont abolies. Il n'y aurait plus, en particulier, de nécessité de produire des certificats d'origine pour les échanges de marchandises.²² Au sein d'une union douanière avec l'UE, il n'y aurait en outre plus de frontière douanière. La perception des impôts de consommation devrait alors être réglée différemment (*cf.* aussi le ch. 4.1.2.3). Il faudrait également réviser les dispositions hors dédouanement exécutées aujourd'hui par les douanes et régler autrement la saisie des données pour les statistiques commerciales.

Avec une union douanière, les entreprises suisses pourraient bénéficier partiellement d'économies directes à l'importation (droits de douane sur les produits intermédiaires en cas d'absence de preuve d'origine), mais surtout d'économies indirectes (frais administratifs). Elles bénéficieraient en outre d'un accès facilité au marché de l'UE (pas de droits d'entrée européens, pas de formalités douanières à l'exportation vers l'UE). Elles en ressortiraient plus compétitives et pourraient s'intégrer encore plus fortement dans les chaînes européennes de création de valeur.²³ La forte facilitation des échanges rendrait la segmentation internationale des marchés plus difficile et renforcerait la concurrence en Suisse. Les consommateurs

¹⁹ 54% des exportations suisses vont dans l'UE et 73% des importations en proviennent.

²⁰ Cela ne vaut *pas* pour le trafic de perfectionnement dans le domaine agroalimentaire, qui est exempté de droits de douane. En 2014, les recettes douanières tirées par la Suisse du commerce avec les pays de l'UE se sont élevées à 702 millions de CHF (source: AFD, 2014). Il faut encore prendre en compte les droits de douane perçus lors de l'importation dans l'UE.

²¹ Selon une étude, les formalités douanières constituent 14,7% des frais de transport à l'importation et 14,2% à l'exportation. A l'importation, les temps d'attente génèrent des coûts à hauteur de 8,7% des frais de transport (exportation: 7,4%). *Cf.* Ruedi MINSCH/ Peter MOSER, *Zollunion. Alternative zum EU-Beitritt*, 2006. Depuis la publication de cette étude, les formalités douanières ont été modernisées. Les coûts pourraient donc être moindres désormais.

²² Cependant l'union douanière ne dispenserait pas les entreprises exportatrices de gérer soigneusement le caractère originaire de leurs intrants afin de pouvoir respecter les critères d'origine des ALE lors de l'exportation préférentielle vers des partenaires de libre-échange en dehors de l'union douanière.

²³ Les entreprises suisses devraient cependant payer éventuellement des droits de douane plus élevés pour les marchandises en provenance d'Etats tiers et de «nouveaux» droits de douane pour les importations en provenance de partenaires libre-échangistes avec lesquels l'UE n'a pas conclu d'accord.

suisses profiteraient eux aussi de la baisse générale des prix et de l'augmentation de la concurrence.²⁴ Dans l'ensemble, il faudrait escompter de nets gains de prospérité en cas d'union douanière.²⁵

La suppression des formalités d'entrée et de sortie dans les échanges Suisse-UE vaudrait en outre des économies à l'administration fédérale.

A part les biens industriels, l'union douanière affecterait aussi les produits agroalimentaires. Elle aurait donc des conséquences importantes sur le secteur agroalimentaire suisse ainsi que sur les entreprises de transformation situées en aval, puisque les produits correspondants en provenance de l'UE pourraient circuler librement en Suisse. Dans ce contexte, il faudrait aussi discuter de la participation de la Suisse à la politique agricole commune de l'UE.

A part les économies mentionnées et les effets macroéconomiques, il faut encore tenir compte des pertes sur recettes liées aux droits de douane. Les droits d'entrée perçus dans les échanges avec l'UE s'élèvent à 702 millions de CHF, soit 62% du total des recettes générées par les droits d'entrée.²⁶ En outre, une partie des recettes douanières générées en Suisse par les échanges avec des pays tiers irait très probablement au budget de l'UE.²⁷ Selon l'étude citée, ces pertes sur recettes seraient toutefois nettement moindres que les gains macroéconomiques de prospérité.²⁸

Un inconvénient de l'union douanière serait la perte de l'autonomie de la Suisse en matière de politique économique extérieure. Cela signifierait en particulier que les tarifs extérieurs ne pourraient plus être fixés librement et que pratiquement plus aucun ALE ne pourrait être conclu indépendamment.²⁹ La Suisse devrait en outre adapter les ALE existants de façon à ce qu'il soient compatibles avec l'union douanière.³⁰ Celle-ci mettrait aussi en cause l'appartenance de la Suisse à l'AELE. Notons encore qu'en cas d'union douanière avec l'UE, les entreprises suisses devraient payer éventuellement des droits de douane plus élevés pour les marchandises en provenance d'Etats tiers et de «nouveaux» droits de douane pour les importations en provenance de partenaires de libre-échange avec lesquels l'UE n'a pas conclu d'accord.

De plus, selon l'étude citée à la note 21, une union douanière nécessiterait aussi probablement un relèvement de la TVA, vu que des taux de TVA fortement divergents faussent la concurrence.³¹ Au sein de l'UE, le taux minimum de TVA est actuellement de 15%. Un relèvement aussi massif des impôts de consommation nécessiterait sans doute la refonte de tout le système fiscal suisse.³² Enfin l'union douanière ne constitue pas une mesure unilatérale, ce qui signifie qu'il faudrait négocier avec l'UE. Or celles-ci ne pourraient guère être conduites sans

²⁴ Relativisons cependant en remarquant que d'éventuelles baisses de prix dues à la baisse des droits de douane ne doivent pas atteindre impérativement les consommateurs. Cela dépend entre autres de la situation particulière de la concurrence et de la demande, et du marché correspondant.

²⁵ L'étude citée à la note 21 estime l'effet sur croissance à 1,2 – 3,1% du PIB.

²⁶ Cf. Statistique douanière AFD 2014.

²⁷ Les Etats membres de l'UE reversent 75% de leurs recettes douanières au budget de l'UE.

²⁸ Cf. note 25.

²⁹ Remarquons que la Suisse perdrait aussi en influence sur la conception de l'exécution de la politique économique extérieure.

³⁰ A condition que les partenaires libre-échangistes de la Suisse soient disposés à de telles adaptations.

³¹ Ce constat s'applique en principe aussi aux autres impôts de consommation (taxes sur le tabac ou l'alcool, etc.). Selon l'étude citée à la note 21, les adaptations nécessaires ne seraient cependant que minimales.

³² Cf. MINSCH/MOSER, *Zollunion. Alternative zum EU-Beitritt*, 2006, pp. 103 ss.

tenir compte du contexte politique général et dépendraient donc de l'évolution des relations Suisse-UE et du cours des négociations actuelles.

4.1.1.2 Suppression unilatérale de tous les droits d'entrée sur les biens industriels

Une autre mesure consisterait à supprimer complètement et unilatéralement les droits d'entrée sur les biens industriels. Aujourd'hui déjà, quelque 80% de la valeur totale des importations de biens industriels ne sont pas soumis à droits d'entrée.³³ Le taux de douane moyen de tous les biens industriels est de 2,3%.³⁴

Exemple du Canada

Etant donné la fragmentation toujours plus poussée des chaînes mondiales de création de valeur, les droits de douane perçus sur les biens d'équipement et les produits intermédiaires gagnent en importance pour la compétitivité d'une industrie. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral canadien a décidé en 2009 de supprimer unilatéralement, jusqu'en 2015, un grand nombre de droits de douane sur les produits intermédiaires, machines et biens d'équipement, ce dans le cadre d'un programme structurel et conjoncturel.

Pour plus de 1800 lignes tarifaires, les droits de douane ont été réduits à zéro, ce qui équivaut à des économies douanières annuelles de 450 millions de CAD (état 2009, soit quelque 428 millions de CHF au cours d'alors). La suppression des droits de douane a valu à l'industrie canadienne une baisse des coûts des biens d'équipement et des produits intermédiaires. L'OCDE s'attend à ce que les réductions de droits de douane s'accompagnent de gains notables de productivité et contribuent créer jusqu'à 12 000 emplois.

Cf. OCDE, Trade Policy Implications of Global Value Chains: Case Studies, OECD Trade Policy Paper, No. 161, 2013 sowie Department of Finance Canada, Strong Leadership – a Balanced Budget, Low Tax Plan for Jobs, Growth and Security, chapter 3.1, Economic Action Plan 2015.

La **Norvège** aussi a réduit à zéro les droits d'entrée pour plus de 95% des lignes tarifaires concernant les biens industriels, indépendamment de l'origine des marchandises. Il n'y a plus de droits d'entrée que pour les importations de vêtements, de quelques tissus et de produits halieutiques. **Singapour** ne perçoit plus non plus de droits de douane (à l'exception de 6 lignes tarifaires). Enfin l'**Islande** prévoit elle aussi une suppression unilatérale des droits de douane sur tous les biens industriels à partir de 2017.

Cf. WTO Trade Policy Review 2012; Icelandmonitor du 09.07.2015.

La suppression de tous les droits d'entrée sur les biens industriels entraînerait une simplification des importations de marchandises puisqu'il ne serait plus nécessaire de déclarer l'origine des biens importés en Suisse pour consommation finale (biens de consommation et d'investissement) ni de produire des certificats d'origine pour bénéficier du taux zéro. Cela vaut aussi

³³ Cf. Statistique douanière AFD 2014 (base: total 1).

³⁴ *WTO Trade Policy Review 2013* (moyenne non pondérée). En 2014, la moyenne pondérée des échanges (total du montant des droits de douane divisé par la valeur totale des marchandises importées) était de 1,4% (source: Statistique douanière AFD).

pour les biens utilisés à titre d'intrants et dédouanés ensuite à l'étranger hors d'un ALE.³⁵ On aurait réduit ainsi une entrave concernant une partie des échanges de biens industriels.³⁶

En cas de suppression unilatérale de tous les droits de douane sur les produits industriels, de nombreuses entreprises pourraient bénéficier d'économies directes (droits de douane sur les produits intermédiaires) et indirectes (frais administratifs).³⁷ Dans le cas des économies indirectes, l'avantage prédominant serait l'abolition des preuves d'origine. Pour garantir qu'une marchandise remplisse les critères d'origine de l'ALE et que les certificats requis puissent être produits, les entreprises doivent en effet assumer fréquemment des charges supplémentaires (cf. chap. 3).³⁸ La mesure discutée les réduirait. Grâce aux économies directes et indirectes mentionnées, de nombreuses entreprises suisses deviendraient plus compétitives. Cela rendrait aussi la segmentation internationale des marchés plus difficile, ce qui renforcerait la concurrence en Suisse (entre autres grâce aux importations parallèles). Dans l'ensemble, on escompte de la suppression des droits de douane sur les produits industriels un effet positif sur la prospérité de la Suisse.³⁹ Enfin, l'administration fédérale pourrait également réaliser certaines économies.

Contrairement à l'union douanière, la suppression autonome des droits de douane serait une mesure unilatérale, qui pourrait être mise en œuvre sans négociations. D'autres inconvénients de l'union douanière pourraient être évités avec cette mesure, notamment la perte d'autonomie en matière de politique économique extérieure ou la hausse probable de la TVA.

L'un des inconvénients d'une suppression des droits de douane sur les produits industriels serait une perte sur recettes de la Confédération de quelque 487 millions de CHF, soit à peu près 43% des recettes en droits d'entrée.⁴⁰

Enfin la suppression unilatérale des droits d'entrée sur les produits industriels aurait pour possible conséquence de rendre la Suisse moins attractive pour de (futurs) partenaires d'ALE et d'affaiblir ainsi sa position de négociation. Le démantèlement des droits d'entrée existants perçus par un partenaire de libre-échange est souvent l'élément déclencheur des négociations en vue de la conclusion d'un ALE. En supprimant généralement les droits de douane sur les biens industriels, on se priverait en partie de ce gage diplomatique. Il convient cependant de relativiser en ajoutant qu'en général, ce sont les droits de douane sur les produits agroalimentaires qui déclenchent de telles négociations.⁴¹ Il convient en outre de noter que, du point de vue des partenaires commerciaux n'ayant pas conclu d'ALE avec la Suisse, le risque existe

³⁵ Cependant, la suppression unilatérale des droits de douane ne dispenserait pas les entreprises exportatrices de gérer soigneusement le caractère originaire de leurs intrants afin de pouvoir respecter les critères d'origine des différents ALE de la Suisse lors de l'exportation préférentielle vers des partenaires de libre-échange.

³⁶ Pour une analyse détaillée, cf. Peter MOSER, Martin WERNER, *Auswirkungen einer einseitigen Abschaffung der Industriezölle in der Schweiz*, expertise de la HEC de Coire, 2015, consultable à l'adresse https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Aussenwirtschafts/Freihandelsabkommen/Auswirkungen_einseitigen_Abschaffung_Industriezoelle.html [en allemand seulement].

³⁷ Le montant exact des économies ainsi que d'éventuels effets sur les prix devraient être étudiés de façon approfondie.

³⁸ Ceci vaut encore plus en cas de changement de fournisseur.

³⁹ Cf. note 36.

⁴⁰ Cf. Statistique douanière AFD 2014.

⁴¹ Le secteur tissus, vêtements et chaussures reste cependant important dans les négociations d'ALE.

que la Suisse relève à tout moment les droits d'entrée qui auraient été abaissés.⁴² Remarquons encore que les entraves techniques au commerce constituent aujourd'hui souvent des entraves plus graves que les droits de douane. De ce fait, d'éventuels nouveaux partenaires de libre-échange auraient quand même un certain intérêt à conclure un ALE avec la Suisse. Enfin les droits d'entrée sur les marchandises ne représentent qu'une partie des ALE à large portée modernes et les autres domaines (services, investissements, marchés publics, propriété intellectuelle, entraves techniques au commerce, etc.) ne seraient pas affectés.⁴³

Exemple: réduction des droits de douane pour l'industrie textile

L'industrie textile suisse exporte près de 80% de sa production. Le fait que les matières textiles acquises à l'étranger soient soumises à des droits d'entrée compromet la capacité concurrentielle des entreprises concernées. Au cours des années 2011 à 2014, ces droits de douane se sont élevés en moyenne à 4,3% de la valeur des matières textiles en question.

Se fondant sur l'art. 4, al. 3, let. b de la loi sur le tarif des douanes, le Conseil fédéral a réduit les droits de douane concernant 60 numéros de tarif à zéro franc à partir du 1^{er} janvier 2016 et pour quatre ans. Le Conseil fédéral accède ainsi à une requête de *Swiss Textiles* (Fédération Textile Suisse). Cette réduction des droits de douane améliorera les conditions commerciales générales de la branche. Elle provoquera une diminution des recettes fiscales d'environ 3 millions de francs par an, mais devrait en revanche avoir des répercussions positives sur l'ensemble de l'économie.

Cf. communiqué de presse du 18.11.2015, consultable à l'adresse

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

La réduction générale des droits de douane sur les biens industriels décrite ici pourrait aussi être limitée à certains chapitres du tarif douanier. Ainsi le Conseil fédéral a décidé par exemple de supprimer (provisoirement) les droits de douane pour 60 numéros de tarif à partir du 1^{er} janvier 2016, ce sur demande de la Fédération Textile Suisse (*Swiss Textiles*) et pour renforcer la compétitivité de la branche (cf. encadré ci-dessus). Cette mesure pourrait être étendue à toutes les lignes tarifaires des chapitres tissus, vêtements et chaussures (*Tarif douanier*, chap. 50-64), lesquels sont toujours frappés de droits d'entrée relativement élevés parmi les biens industriels. Alors qu'en 2014, seuls 20% de la valeur marchande de l'ensemble de tous les biens industriels étaient soumis à droits de douane, ce taux était supérieur à 50% pour les tissus, vêtements et chaussures.⁴⁴ La charge douanière moyenne de ces marchandises était de 6,4% (tissus) ou 5,5% (vêtements), contre 2,3% pour l'ensemble des produits industriels.⁴⁵ Dans ce secteur, le démantèlement des droits de douane aurait donc un effet relativement marqué sur le commerce. La suppression des droits d'entrée sur les chapitres 50-67 du *Tarif*

⁴² Jusqu'au plafond fixé dans le cadre de l'OMC («*bound rates*»).

⁴³ Ainsi, malgré la suppression de tous les droits de douane après 2010, le Canada a conclu d'autres ALE, par exemple avec la Corée du sud ou avec l'UE. Il négocie actuellement d'autres nouveaux accords, entre autres avec l'Inde ou le Japon.

⁴⁴ Cf. Statistique douanière AFD 2014 (base: total 1).

⁴⁵ *WTO Trade Policy Review 2013* (moyenne non pondérée).

douanier aurait les mêmes avantages et inconvénients que ceux relevés plus haut, mais simplement dans un domaine plus restreint. La perte sur recettes douanières serait d'environ 262 millions de CHF, soit 23% de toutes les recettes douanières.⁴⁶

4.1.1.3 Abolition des droits dits de nuisance sur les produits industriels

Une autre possibilité de faciliter les échanges dans le domaine des entraves tarifaires au commerce consisterait à abolir les «droits de nuisance» (*nuisance duties*) sur les biens industriels. On entend par-là des droits de douane très faibles, dont le rendement est inférieur aux coûts de transaction concomitants (coûts de saisie, frais administratifs pour les entreprises). L'OMC considère en général comme droits de nuisance les droits de douane égaux ou inférieurs à 3% de la valeur de la marchandise. Ces droits de nuisance ne jouent guère de rôle dans les budgets nationaux ou pour protéger tel secteur industriel. Ils représentent surtout une charge tant pour les entreprises que pour les autorités de perception. En 2014, quelque 13% de la valeur de tous les biens industriels importés en Suisse était soumise à un taux douanier égal ou inférieur à 3%,⁴⁷ ce qui correspond à des recettes douanières de 175 millions de CHF (15% de tous les droits d'entrée).⁴⁸ L'abolition des droits de nuisance sur les produits industriels aurait en principe les mêmes avantages et inconvénients que ceux décrit au ch. 4.1.1.2, mais simplement pour un domaine restreint.

4.1.1.4 Démantèlement du protectionnisme frontalier dans le secteur agroalimentaire

Le secteur agroalimentaire est nettement moins fortement intégré dans les marchés mondiaux que le secteur industriel. La protection à la frontière est, les paiements directs mis à part, la principale mesure de politique agricole à disposition. Depuis les adaptations liées à la mise en œuvre de l'Accord OMC de 1994, l'arsenal suisse de protection à la frontière a été laissé pratiquement en l'état dans le domaine des produits agricoles. La protection à la frontière continue à être relativement forte, même si elle a été entièrement démantelée vis-à-vis de l'UE dans certains domaines comme le fromage (*cf.* encadré ci-dessous).

Dans le secteur agroalimentaire, l'imposition douanière est régie par divers instruments, dont les contingents douaniers et les droits de douane variables (systèmes de prix-seuil ou de prix de référence). La grande majorité des produits agricoles bénéficie d'une protection à la frontière. Le taux moyen des droits de douane appliqués sur les produits agroalimentaires est de 31,9%.⁴⁹ Sont protégés relativement fortement la viande, les produits laitiers, les œufs, les fruits et légumes ainsi que les céréales et farines destinées à l'alimentation humaine.

Le démantèlement du protectionnisme agroalimentaire permettrait donc d'obtenir des effets relativement marqués sur les prix en Suisse – pour autant que cette baisse des coûts atteigne les acquéreurs. Cette mesure ne concernerait cependant pas les seules importations parallèles, mais constituerait une libéralisation unilatérale de toutes les importations. Selon l'ampleur de ces mesures de libéralisation unilatérale, elles pourraient supprimer le problème des importations parallèles dans le secteur agroalimentaire. A part les consommateurs, l'hôtellerie/restauration pourrait profiter elle aussi de prix plus favorables des aliments, car en tant

⁴⁶ Cf. Statistique douanière AFD 2014.

⁴⁷ Le rendement douanier a été divisé par la valeur à l'importation pour chaque ligne tarifaire. Cf. Statistique douanière AFD 2014.

⁴⁸ Cf. Statistique douanière AFD 2014.

⁴⁹ Cf. Statistique douanière AFD 2014 et *WTO Trade Policy Review 2013* (moyenne non pondérée). La moyenne pondérée des échanges (total du montant des droits de douane divisé par la valeur totale des marchandises importées) était de 10,6% en 2014 (source: Statistique douanière AFD). Pour les produits agroalimentaires, les contingents tarifaires ont plus d'importance que les droits de douane.

qu'«industrie d'exportation enclavée», elle n'a pratiquement pas de possibilités de délocaliser certaines étapes de production à l'étranger. A la baisse des coûts s'ajouteraient les conséquences indirectes d'une facilitation des échanges (segmentation du marché rendue plus difficile) et la simplification des formalités d'importation (*cf.* ch. 4.1.1.2).

Comme pour les biens industriels, toute libéralisation unilatérale des droits de douane dans le secteur agricole s'accompagnerait d'une réduction de la marge préférentielle des partenaires de libre-échange actuels de la Suisse et d'un rétrécissement de la marge de manœuvre de la Suisse en cas de négociation de nouveaux ALE. Il faudrait donc tenir compte de ces conséquences quant à la position de la Suisse comme négociatrice d'ALE (*cf.* ch. 4.1.1.2), encore que ces effets contradictoires ne soient résolubles que dans une mesure très limitée.

Notons encore qu'en cas de libéralisation unilatérale, il faudrait porter une attention particulière aux intrants. Ainsi, une étude mandatée par l'Office fédéral de l'agriculture a montré comment s'expliquent les différences de prix d'achat des intrants entre la Suisse et les pays voisins.⁵⁰ Elle présente aussi les actions correspondantes possibles.

Voici les mesures concrètes qui pourraient être mises en œuvre dans le cadre de la protection à la frontière des produits agroalimentaires :

(1) Libre-échange avec l'UE dans le secteur agroalimentaire

Les négociations sur un accord de libre-échange agricole Suisse-UE (ALEA) ont été entamées en novembre 2008. Depuis mi-2010, elles sont cependant suspendues à cause de questions institutionnelles non résolues et de résistances intérieures. Seules sont actuellement poursuivies les discussions portant sur une coopération accrue en matière de sécurité alimentaire, qui visent entre autres le démantèlement des entraves non tarifaires au commerce.

Un ALEA reviendrait à libéraliser à grande échelle les échanges de produits agricoles entre la Suisse et l'UE. Il démantèlerait les entraves au commerce tant tarifaires que non-tarifaires. C'est de cette manière que les avantages déjà évoqués d'une libéralisation poussée des échanges de marchandises seraient le plus facile à réaliser (*cf.* aussi l'encadré ci-dessous). L'agriculture suisse bénéficierait en outre d'un meilleur accès au marché de l'UE. A plus long terme, un ALEA aurait des effets macroéconomiques nettement positifs; on pourrait en escompter une augmentation durable du produit intérieur brut (PIB) d'au moins 0,5% (soit plus de 2 milliards de francs par an). A cela s'ajouteraient les effets «dynamiques» résultant du fait que la libéralisation des échanges agroalimentaires avec l'UE faciliterait aussi la conclusion d'ALE avec d'autres partenaires commerciaux.⁵¹

⁵⁰ BAKBASEL, *Landwirtschaft – Beschaffungsseite, Vorleistungsstrukturen und Kosten der Vorleistungen*, étude mandatée par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), 2014, consultable à l'adresse <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36524.pdf> [en allemand seulement].

⁵¹ *Cf.* Département fédéral de l'intérieur DFI, Département fédéral des affaires étrangères DFAE, Département fédéral de l'économie DFE, *Négociations Suisse-UE pour un accord de libre-échange dans le domaine agroalimentaire (ALEA); négociations Suisse-UE pour un accord dans le domaine de la santé publique (ASP), résultats de l'exploration et analyse*, 2008.

D'un autre côté, un ALEA Suisse-UE aurait des conséquences importantes pour l'agriculture suisse et les entreprises de transformation situées en aval à cause de la pression accrue de la concurrence à l'intérieur. En cas de suppression complète de tous les droits d'entrée sur les produits agroalimentaires en provenance de l'UE, la perte sur recettes douanières serait en outre de quelque 540 millions de CHF (à peu près 48% des recettes en droits d'entrée).⁵²

Exemple: libre-échange du fromage Suisse-UE

Depuis le 1^{er} juin 2007, le commerce du fromage entre la Suisse et l'UE est complètement libéralisé. Les droits de douane et les subventions à l'exportation avaient été démantelés progressivement des deux côtés au cours des cinq ans précédents (2002-2007).

Une étude d'évaluation de 2012 tirait les conclusions suivantes: la production indigène de fromage a augmenté avec la libéralisation du commerce, de même que les volumes exportés et importés. Seule l'évolution des exportations d'Emmental n'a pas suivi la tendance, les volumes exportés ayant diminué. Mais ce recul a été plus que compensé par les autres sortes de fromage (en 2010 et 2011, le franc fort a toutefois freiné l'expansion des exportations). Du côté des importations, ce sont surtout des fromages bon marché qui ont été importés.

Dans l'ensemble, la compétitivité de l'industrie du fromage s'est renforcée et les consommateurs et consommateurs ont bénéficié d'une extension de l'offre et de prix tendant à la baisse. D'après les auteurs de l'étude, les simulations permettent de conclure qu'en l'absence de libre-échange, la courbe négative des exportations de fromage suisse des années 1990 se serait poursuivie et que l'augmentation des importations aurait été moindre.

Cf. BAKBASEL, Evaluation und Auswirkungen des Käsefreihandels zwischen der Schweiz und der EU, 2012.

(2) Réduction unilatérale des droits de douane dans le secteur agroalimentaire

Suppression des droits de douane sur les produits de peu d'importance du point de vue de la politique agricole

Le secteur agroalimentaire compte quelque 500 lignes tarifaires à statut protégé qui n'ont guère d'importance – voire aucune – du point de vue de la politique agricole suisse. En font partie les produits «exotiques» (canneberges, certains jus de fruit, etc.) ou les fruits et légumes indigènes hors saison. L'abolition unilatérale des droits de douane sur ces produits n'aurait pas d'effet – ou seulement un très faible effet – sur l'agriculture suisse. En outre, les consommateurs et l'industrie alimentaire devraient profiter de telles réductions des droits de douane, grâce à la tendance concomitante des prix à baisser. Il s'agirait ici d'une libéralisation unilatérale, mais non d'une contribution isolée en matière d'importations parallèles.

Réduction des «pics douaniers»

Il existe encore quelque 500 autres lignes tarifaires concernant des produits agroalimentaires frappés d'un taux douanier anormalement élevé (comme les œufs de poule à consommer). La raison en est la plupart du temps d'ordre historique. Aujourd'hui, le montant de ces «pics douaniers» est en général inutile, du point de vue politique, parce que soit aucune protection à la frontière n'est nécessaire, soit qu'un taux de douane nettement inférieur suffirait à obtenir la

⁵² Cf. Statistique douanière AFD 2014

protection désirée. Selon sa conception, la réduction de ces pics douaniers – qui se rencontrent surtout dans les taux hors contingents – à un niveau absolument nécessaire du point de vue de la politique agricole permettrait de faciliter par exemple les importations de spécialités ou celles d'acteurs n'ayant pas accès aux contingents, et fournirait ainsi une certaine contribution à la facilitation des importations parallèles.

Réduction de l'«escalade douanière» ou de la protection industrielle

Pour quelques produits agroalimentaires, le tarif douanier appliqué aux produits transformés est supérieur à celui frappant les produits de départ correspondants (c'est ce qu'on appelle l'escalade douanière). Il s'agit en fait d'une protection «cachée» de l'industrie suisse de transformation. Quelque 50 lignes tarifaires pratiquant l'escalade douanière n'ont pas ou peu d'importance pour l'agriculture suisse. Les taux douaniers de ces lignes pourraient être réduits unilatéralement sans compromettre les objectifs de la politique agricole suisse.

Il existe aussi une protection industrielle dans les taux douaniers appliqués aux produits agricoles transformés qui sont soumis au mécanisme de compensation des prix des matières premières défini dans la «loi chocolatière»⁵³. Ici, les taux douaniers comprennent des éléments de protection agricole et d'autres de protection industrielle.⁵⁴ Dans ses ALE, la Suisse concède en général la suppression des éléments industriels, ce qui abaisse les taux appliqués. Or cette suppression n'a pas ou peu de conséquences négatives sur l'agriculture suisse et pourrait être étendue unilatéralement à tous les pays ou espaces économiques. En cas d'abolition unilatérale des éléments industriels et pour pouvoir continuer à accorder des concessions en matière de produits agricoles transformés, les négociateurs suisses d'ALE devraient avoir la possibilité de consentir des concessions plus larges, portant sur les éléments dits mobiles applicables aux produits agricoles transformés. Là encore, il s'agirait d'une libéralisation unilatérale, mais non d'une contribution isolée en matière d'importations parallèles.

Les mesures présentées plus haut en matière de protectionnisme frontalier ont des effets économiques très différents. Alors que le libre-échange avec l'UE aurait un net impact économique dans le secteur agroalimentaire, les effets de l'élimination des pics douaniers seraient par exemple minimes, selon la forme qu'elle prendrait.

4.1.2 Formalités douanières

Dans les échanges préférentiels avec les partenaires de libre-échange de la Suisse, les formalités douanières constituent aujourd'hui une plus grande entrave que les droits de douane proprement dits. Démanteler ces dernières simplifierait donc généralement les échanges, vu que les coûts du passage de la frontière diminueraient généralement. Ces dernières années, toute une série d'interventions parlementaires ont été déposées pour alléger les formalités existantes. Elles demandaient un portail Internet pour la déclaration en douane simplifiée⁵⁵, le choix souple du lieu de passage de la frontière⁵⁶ et la simplification de la perception de la TVA

⁵³ Loi fédérale sur les produits agricoles transformés, RS 632.111.72. Par décision de la conférence ministérielle de l'OMC de 2015 à Nairobi, la Suisse est tenue de supprimer d'ici 2020 les aides à l'exportation mentionnées dans la loi chocolatière.

⁵⁴ Pour une liste actuelle, cf. <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/free-trade-relations/protocols-and-annexes/26303v6Swissinformationonprocessedagriculturalproducts.pdf>.

⁵⁵ CER-N 14.3011

⁵⁶ CER-N 14.3012

lors de l'importation de marchandises⁵⁷. Ces propositions et d'autres possibilités de faciliter les échanges sont abordées ci-après :

4.1.2.1 Portail Internet interactif pour les formalités douanières

L'interface actuelle de la plateforme électronique *e-dec* de l'Administration fédérale des douanes (AFD) n'est pas la solution pour de nombreuses entreprises, en particulier pour les PME. Elle est conçue en premier lieu pour les grandes sociétés et les entreprises de logistique, et est relativement chère ou non rentable pour les petites entreprises (acquisition, mise en œuvre, maintenance, etc.). La deuxième option de dédouanement est l'application *web-dec*, conçue pour les particuliers et entreprises qui ne procèdent qu'occasionnellement à un dédouanement et qui transportent elles-mêmes les marchandises à la frontière. *web-dec* exige de présenter une version imprimée de la déclaration d'importation ou d'exportation et le dédouanement s'effectue au guichet, comme précédemment avec les déclarations ordinaires. Cette solution ne répond donc pas non plus aux besoins des PME qui importent ou exportent régulièrement. Dans la situation actuelle, ces dernières sont pratiquement obligées de confier leurs déclarations en douane à des tiers détenteurs de l'interface *e-dec*. Le fait que les PME soient pratiquement exclues des formalités douanières a pour conséquence une certaine position dominante des transporteurs et, en fin de compte, des coûts plus élevés du passage de la frontière pour les marchandises.

La motion 10.3949 du groupe libéral-radical du Conseil national («Formalités douanières. Rendre la tâche des PME plus simple et moins chère») demandait au Conseil fédéral d'étudier la faisabilité d'un portail Internet interactif pour palier la situation insatisfaisante pour les PME. Un groupe de travail formé de représentants de l'AFD, du SECO et de l'OFIT a établi qu'un portail interactif («portail e-dec») pour améliorer et étendre l'application actuelle *web-dec* était faisable techniquement et que les buts fixés étaient réalisables. Une étude a confirmé cette faisabilité technique et évalué les coûts ainsi que la durée de la mise en œuvre.⁵⁸ Elle concluait que ces coûts (de 1,2 à 3,1 millions de CHF, coûts de personnel en sus) étaient raisonnables en regard du bénéfice retiré par les entreprises sous forme d'allègement administratif et que des résultats significatifs pouvaient être obtenus en l'espace de quelques mois.

Dans sa réponse à la motion CER-N 14.3011 («Réduction des coûts grâce à une procédure électronique de déclaration en douane»), le Conseil fédéral laissait entrevoir la réalisation du portail dans les prochaines années. Il s'agissait de mettre sur pied un portail Internet interactif pour les formalités douanières du type proposé par le groupe de travail en réponse à la motion 10.3949. Tous les documents de dédouanement pourraient désormais être déposés par voie électronique.⁵⁹ Un tel portail rendrait surtout service aux entreprises qui importent ou exportent régulièrement, mais pour lesquelles l'interface vers le portail actuel *e-dec* est pas rentable, ou qui ne peuvent ni ne veulent l'intégrer dans leur système informatique interne, et qui ne disposent que de l'application en ligne actuelle. Même après l'introduction de ce portail Internet, les entreprises resteront libres de charger un intermédiaire d'établir la déclaration en douane. Le Conseil fédéral a annoncé la mise en œuvre de ce portail au cours des prochaines années.

⁵⁷ CER-N 14.3015

⁵⁸ Stefan HÜSEMANN, *Zollverfahren: Machbarkeitsabklärung Internet-Schnittstelle zweiter Generation*, étude mandatée par le SECO, 2012, <http://www.kmu.admin.ch/publikationen/index.html?lang=de>.

⁵⁹ En termes concrets, le portail *e-dec* devra intégrer les applications Web existantes et être amélioré grâce à de nouvelles fonctionnalités (formalités de dédouanement entièrement informatisées, signature électronique, libération électronique de la marchandise, réception des réponses à la douane, téléchargement des décisions de taxation, accès aux déclarations en douane antérieures, historique des processus douaniers, etc.).

4.1.2.2 Choix souple du lieu du passage de la frontière

A l'heure qu'il est, pour faire leur déclaration en douane, les entreprises doivent annoncer à l'avance à l'AFD quel poste de douane elles choisissent pour passer la frontière. La déclaration n'est alors accessible, dans le système informatique de l'AFD, qu'au poste de douane concerné, qui pourra alors procéder à son analyse des risques. Ce système est sous optimal, dans la mesure où les entreprises ne peuvent pas toujours déterminer à l'avance le lieu du passage de la frontière. De plus, des modifications (à court terme) de la logistique nécessitent une modification de la déclaration en douane, voire l'annulation de la première déclaration et la transmission d'une nouvelle déclaration à un autre poste de douane, ce qui entraîne des coûts considérables pour tous les acteurs économiques impliqués. Or ces frais administratifs pourraient être éliminés en permettant le libre choix du lieu de passage de la frontière. Dans sa réponse à la motion CER-N 14.3012 («Réduction des coûts grâce à une marge de manœuvre pour le passage de la frontière») le Conseil fédéral a annoncé l'assouplissement du passage de la frontière dans les prochaines années.

4.1.2.3 Perception simplifiée de la TVA sur les importations de marchandises

Selon la loi régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA, RS 641.20), c'est à l'AFD qu'il incombe de percevoir la TVA sur les importations d'objets, ce qui implique l'obligation de payer la TVA sur les importations à l'AFD. Les importateurs assujettis peuvent exiger à leur tour la rétrocession de cette taxe dans le cadre de leurs décomptes trimestriels avec l'AFC s'ils utilisent les objets importés dans le cadre de leur activité entrepreneuriale. Le postulat CER-N 14.3015 («Perception simplifiée de la TVA lors de l'importation de marchandises. Système danois») du 24 février 2014 charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement un rapport qui propose des simplifications pour la perception de la TVA lors de l'importation de marchandises. Il s'agit notamment de montrer les conséquences qui résulteraient si la TVA sur les marchandises importées n'était plus perçue par l'AFD, mais directement par l'AFC, dans le cadre des décomptes trimestriels. A l'heure qu'il est, cette perception simplifiée de la TVA sur les importations ne peut être appliquée, en Suisse, qu'aux entreprises qui connaissent de forts excédents de la taxe préalable, mais non à toutes les personnes assujetties. Plusieurs pays européens (Danemark, Suède, Roumanie, Espagne; Norvège à partir du 1.1.2017) connaissent déjà un tel système de décompte direct. L'élaboration du rapport répondant au postulat est actuellement en cours à l'AFC et à l'AFD.

4.1.2.4 Dédouanement délocalisé pour les PME

En Suisse, le statut d'expéditeur et de destinataire agréé (DEa) offre aux grandes compagnies et aux entreprises de logistique la possibilité de procéder au dédouanement des marchandises sur des sites privés agréés au lieu de se rendre dans un bureau de douane. Dans ce système, toutes les données sont transmises à l'AFD par voie électronique. Le bureau de douane compétent décide dans un délai déterminé si l'envoi sera contrôlé. Les contrôles éventuels sont alors effectués au lieu agréé. Les entreprises bénéficient ainsi d'une plus grande souplesse en matière de temps et de l'indépendance du lieu.

L'exemple de la Suède

Dans le cadre de la procédure simplifiée à l'importation, la douane suédoise considère le territoire de la Suède comme un entrepôt douanier ouvert. Avant ou au moment où la marchandise franchit la frontière, les entreprises autorisées transmettent une déclaration sommaire électronique à la douane. Les entreprises disposent ensuite d'un laps de temps défini dans l'autorisation pour transmettre la déclaration d'importation complète ou une déclaration groupée. Tous les dédouanements sont effectués par un seul bureau de douane, celui de l'aéroport de Stockholm. Ce bureau a été choisi notamment parce que ses heures d'ouverture sont les plus étendues du pays. L'analyse de risque est ainsi gérée par une équipe spécialisée sur la base de l'intégralité des données disponibles dans les systèmes douaniers. Les contrôles matériels sont délégués à des équipes mobiles chargées de la surveillance de la frontière.

La TVA à l'importation n'est pas payée à la douane, mais décomptée périodiquement directement auprès de l'administration fiscale. La périodicité pour la déclaration en douane et le décompte TVA sont possiblement identiques.

La charge administrative pour les entreprises est largement réduite par rapport à un système où chaque envoi doit être déclaré au moment de l'importation, comme c'est le cas en Suisse. La sécurité douanière est garantie par la collaboration de l'entreprise et par le suivi que la douane peut avoir sur la base de la déclaration sommaire de la marchandise de la gestion comptable et des stocks des entreprises autorisées. Les entreprises bénéficiant de procédures notablement simplifiées sont engagées pour les maintenir et respectent les obligations découlant de leur statut de partenaire de confiance (*trusted partner*). Le coût des prestations pour les administrations est également diminué substantiellement.

Ce privilège n'entre cependant en considération que pour les grandes compagnies ou les centres de logistique qui effectuent un grand nombre de dédouanements.⁶⁰ La procédure simplifiée ne répond donc pas aux besoins des PME, qui ont besoin de systèmes indépendants de la chaîne logistique. Il serait donc souhaitable que même les petites entreprises bénéficient de formalités douanières facilitées. Cela pourrait se faire par exemple par le biais d'un statut de partenaire de confiance (*trusted partner*), pour l'obtention duquel les PME devraient remplir des critères prédéfinis de qualité.⁶¹ Un tel statut permettrait aux PME homologuées de bénéficier de formalités simplifiées lors du passage de la frontière et devrait faire baisser les coûts. L'AFD s'efforce de mettre en œuvre le dédouanement délocalisé pour les PME dans le cadre de son projet DazIT.

4.1.2.5 Relever les plafonds des déclarations en douane simplifiées

A l'heure qu'il est, la déclaration en douane simplifiée, qui exige moins de données que la déclaration normale, n'est possible que pour les importations d'une valeur maximale de 1000

⁶⁰ Les «destinataires agréés» doivent recevoir ou expédier constamment des marchandises. Il convient de veiller à ce que le volume total présente un rapport équilibré avec le travail du poste de contrôle douanier (valeur indicative: 20 lignes tarifaires par jour).

⁶¹ Par exemple transparence et traçabilité des systèmes comptable et gestion des stocks, solidité financière et solvabilité, comportement à l'égard des administrations fiscale et douanière, etc. (vérification par l'AFD).

francs ou d'un poids maximum de 1000 kg.⁶² Le relèvement de ces plafonds permettrait de qualifier davantage d'envois pour le dédouanement simplifié, ce qui signifierait une réduction de la charge administrative, notamment pour les importateurs de petites quantités. A ce jour, la procédure simplifiée n'est disponible qu'aux sociétés qui utilisent le système *e-dec easy*. A l'avenir, l'on pourrait ouvrir le dédouanement simplifié à tous les clients des douanes pour élargir la portée de ses avantages.

Conclusion concernant les droits de douane et les formalités douanières

Dans le secteur industriel, supprimer unilatéralement tous les droits d'entrée constituerait une facilitation notable des échanges. Elle entraînerait une simplification de l'importation de marchandises pour une partie des importations, puisque dans beaucoup de cas il n'y aurait plus besoin de preuve d'origine pour bénéficier du taux zéro. De nombreuses entreprises suisses engrangeraient ainsi des économies directes (droits de douane sur les produits intermédiaires) et indirectes (frais administratifs liés à la fourniture des preuves d'origine). La facilitation des échanges favoriserait aussi les importations parallèles, rendrait la segmentation internationale des marchés plus difficile et renforcerait la concurrence en Suisse. D'autres pays comme le Canada, la Norvège ou Singapour ont procédé à des baisses unilatérales des droits de douane dans le secteur industriel.

Dans le secteur agroalimentaire, la protection à la frontière reste relativement élevée. Un ALE avec l'UE pour ce secteur constituerait une mesure de libéralisation importante. D'autres mesures moins drastiques, comme l'abaissement ou la suppression de certains droits de douane, simplifieraient les échanges de produits agroalimentaires.

Les formalités douanières offrent d'autres possibilités pour démanteler des entraves au commerce. Citons par exemple un portail Internet pour la déclaration en douane simplifiée, le choix souple du lieu de passage de la frontière, la perception simplifiée de la TVA lors de l'importation de marchandises, le dédouanement délocalisé pour les PME ou le relèvement des plafonds pour le dédouanement simplifié. Certaines des possibilités d'optimisation traitées plus haut ont déjà fait leurs preuves à l'étranger (Canada, Danemark, Suède etc.).

4.2 Entraves techniques au commerce

Outre les droits de douane et les formalités douanières, des entraves techniques au commerce, telles que les prescriptions divergentes sur les produits, font obstacle aux échanges transfrontaliers et donc aussi aux importations parallèles. D'après une enquête du SECO, la différence médiane de prix par rapport aux pays voisins était de 25,1% en 2012 pour les articles soumis à prescriptions divergentes,⁶³ contre 14,3% pour les autres. Ce fait suggère que les entraves techniques au commerce contribuent à renchérir les prix en Suisse. Démanteler ces entraves rendrait une segmentation internationale des marchés plus difficile et les pratiques discriminatoires de fixation des prix pourraient être plus facilement contournées par des importations parallèles.

⁶² Cette déclaration en douane simplifiée est aujourd'hui disponible pour tous les «destinataires agréés», pour autant que l'envoi ne soit pas soumis à autre redevance que la TVA, qu'il ne soit pas visé par des dispositions légales hors régime douanier et qu'il ne nécessite pas d'autorisation.

⁶³ Cela signifie que pour la moitié de ces articles, la différence de prix par rapport aux pays voisins dépassait 25,1% et que pour l'autre moitié, elle était inférieure à 25,1%. Cf. le rapport du SECO sur les *Conséquences de la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (introduction en Suisse du «principe Cassis de Dijon»)* [en allemand seulement], avril 2013.

Un accord sur la réduction des obstacles techniques au commerce entre la Suisse et l'UE est entré en vigueur en 2002 (MRA). Il assure la reconnaissance mutuelle des examens de conformité pour les produits industriels entre la Suisse et l'UE. Il a été révisé en 2007 et son champ d'application a été élargi (20 secteurs de produits, dont les véhicules à moteur et les machines).

4.2.1 Le principe «Cassis de Dijon»

Une adaptation complète du droit suisse aux dispositions de l'UE ne saurait éliminer toutes les entraves techniques au commerce. En effet, les prescriptions techniques des pays voisins ne sont pas toutes harmonisées entre elles (ou ne le sont que partiellement). Le Conseil fédéral avait mis en route en 2005, pour répondre à des interventions parlementaires, l'introduction en Suisse du principe «Cassis de Dijon» («principe CdD»). Dans l'UE, le principe CdD règle la reconnaissance mutuelle des réglementations des Etats membres, en l'absence de prescription obligatoire harmonisée. Ainsi, des marchandises légalement produites et commercialisées dans l'un des Etats membres (UE/EEE) peuvent être vendues dans un autre Etat membre sans contrôle supplémentaire. L'adaptation unilatérale de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC, RS 946.51) est entrée en vigueur à mi-2010. Désormais, les produits commercialisés légalement dans l'UE ou l'EEE peuvent en principe circuler librement en Suisse aussi, sans contrôle préalable.

Des exceptions au principe CdD sont possibles. Elles doivent être justifiées par la protection d'intérêts publics prépondérants (protection de la vie et de la santé des personnes, animaux et plantes, etc.). Elles sont décidées par le Conseil fédéral et doivent être proportionnées et non-discriminatoires. Les produits qui ne peuvent pas être importés sur la base du principe CdD sont énumérés dans une liste négative.⁶⁴

Le principe CdD s'applique à environ un tiers des importations en provenance de l'UE. Depuis la révision de la LETC (2010), un bon 80% des importations de l'UE ne sont en principe plus freinées par des entraves techniques au commerce, que ce soit en vertu du principe CdD, des accords bilatéraux Suisse-UE, ou de l'application unilatérale, par la Suisse, du droit européen.

La révision de la LETC ne se bornait pas à l'introduction du principe CdD. Dans le cadre des travaux de révision, les dispositions techniques suisses ont en effet été réexaminées quant à leurs divergences d'avec les dispositions européennes. Ce processus a déclenché une nouvelle série d'harmonisations avec l'UE, laquelle perdure, surtout à travers la réforme de la législation sur les denrées alimentaires. Les procédures d'homologation ont également été réétudiées et simplifiées.⁶⁵ D'après l'évaluation du SECO, ces adaptations juridiques ont eu encore plus d'importance, économiquement parlant, que l'introduction du principe CdD proprement dit.⁶⁶

⁶⁴ Voir la liste négative au principe «Cassis de Dijon»: https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische_Handelshemmnisse/Cassis-de-Dijon-Prinzip/Ausnahmen_Cassis-de-Dijon-Prinzip.html.

⁶⁵ Exemple: dispositions d'exécution relatives à l'art. 13 de la loi sur les produits thérapeutiques (LPTh). Cf. aussi *Rapport sur la simplification de procédures d'homologation existantes pour des produits déjà homologués à l'étranger selon des prescriptions équivalentes*, FF 2008 6731.

⁶⁶ Cf. rapport du SECO sur les *Conséquences de la révision de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (introduction en Suisse du «principe Cassis de Dijon»)* [en allemand seulement], avril 2013.

4.2.1.1 Réglementation spécifique aux aliments

Il faut quand même relever qu'un régime particulier s'applique à une partie très importante du commerce, à savoir les aliments. En effet, ceux qui ne remplissent pas (ou pas entièrement) les dispositions techniques suisses, mais sont conformes à celles de l'UE ou d'un État membre de l'UE ou de l'EEE et y circulent légalement, doivent obtenir une autorisation de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) avant leur première mise sur le marché. Il reste ainsi une entrave dans le champ d'application du principe CdD. L'autorisation requise est délivrée dans les 60 jours sous forme de décision de portée générale et s'applique aux aliments de même nature. Le requérant doit prouver que l'aliment répond aux dispositions techniques de l'UE ou d'un État membre de l'UE ou l'EEE, et qu'il y est légalement sur le marché. En outre, aucun intérêt public prépondérant ne saurait être menacé.⁶⁷

Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'application du principe CdD dans le domaine des aliments.

Tableau 1: Requêtes concernant l'application du principe CdD dans le domaine des aliments

Décision	Nombre	Pourcentage
Accordé	55	28%
Refusé	37	19%
Non-entrée en matière	21	11%
Retiré	71	36%
En suspens	12	6%
Total	196	100%

Source: OSAV; état: 26.04.2016

Depuis l'introduction du principe CdD (mi-2010), l'OFSP et l'OSAV ont enregistré un total de 196 requêtes, dont quelque 28% ont été acceptées. La majorité des requêtes repoussées concernait des aliments tombant sous le coup d'une exception au principe CdD ou des produits insuffisamment déclarés. Les requêtes sur lesquelles il n'a pas été entré en matière étaient soit incomplètes, soit répondaient aux dispositions suisses (et étaient donc superflues). Les requêtes retirées le sont en général quand il appert, au cours de la procédure d'autorisation, qu'elles risquent d'être refusées. L'autorisation des aliments fait que, malgré l'application théorique du principe CdD, il reste une procédure d'examen dans un domaine important et qu'il subsiste ainsi une entrave au commerce. Simplifier cette pratique faciliterait les importations (parallèles) d'aliments et contribuerait à faire baisser les prix en Suisse.⁶⁸ La procédure d'autorisation pourrait être remplacée par une notification obligatoire, qui réduirait la charge pour l'industrie et l'administration. Elle améliorerait aussi la transparence pour les consommateurs et les instances cantonales d'application en ce qui concerne le recours au principe CdD.

4.2.1.2 Exceptions restantes

Malgré les simplifications des échanges décrites précédemment, il subsiste dans maint domaine des dispositions divergentes par rapport aux premiers partenaires commerciaux de la

⁶⁷ Cf. <http://www.blv.admin.ch/themen/04678/04863/04867/index.html?lang=fr>.

⁶⁸ Selon le surveillant des prix, ce point est aussi important parce que les prix des aliments de base servent souvent d'étalon pour fixer les prix d'autres produits. Ainsi, pour fixer leurs prix, les producteurs de marques internationales considèrent les rapports de prix entre les articles d'un panier de la ménagère, lequel contient souvent des aliments. Cf. aussi chap. 4.

Suisse ainsi que des formalités d'importation particulières. Ainsi le principe CdD ne s'applique pas aux produits soumis à homologation (produits thérapeutiques, fourrages, biocides, produits phytosanitaires, etc.), ni à ceux pour lesquels le Conseil fédéral a statué une exception. Une grande partie de ces exceptions⁶⁹ concerne des substances chimiques ou des produits et aliments qui en contiennent. Les dispositions d'ordre écologique concernant les machines de chantier ou les appareils électriques sont également exclues du principe CdD. Malgré l'introduction de ce principe, des entraves techniques au commerce dues à des prescriptions divergentes subsistent dans les domaines suivants:

- Une importante divergence par rapport au droit européen concerne les aliments. Selon le droit européen, l'origine ne doit être indiquée que pour certains aliments (viande de bœuf et produits à base de viande de bœuf, fruits et légumes frais, œufs, etc.). Pour les autres aliments, elle ne doit être indiquée que si les consommateurs risquent d'être induits en erreur. Selon le droit suisse des denrées alimentaires, le pays de production doit être indiqué pour tous les aliments. Dans certaines conditions, il faut encore indiquer le pays d'origine de la principale matière première. Ces divergences ne relèvent pas du principe CdD et, en cas d'importation parallèle, nécessitent parfois des emballages spécifiques au marché suisse. Ces divergences ont été exigées par le Parlement et figurent explicitement dans la loi (art. 16e LETC). Avec la révision de la loi sur les denrées alimentaires, il sera désormais possible, en matière d'indication du pays producteur, d'indiquer un espace géographique plus vaste pour les aliments transformés - par exemple «produit dans l'UE» - ce qui signifie une certaine facilitation pour les aliments transformés en provenance de l'UE.
- Pour les aliments, la Suisse exige explicitement, à partir de seuils définis, une déclaration des substances allergènes qui, lors de la fabrication, peuvent contaminer involontairement un aliment malgré le respect des bonnes pratiques. Dans l'UE, cette exigence légale n'existe pas.⁷⁰
- Divers aliments sont toujours soumis à des systèmes de déclaration qui divergent de l'UE. C'est le cas notamment des boissons alcooliques sucrées, des eaux-de-vie, ou des œufs de consommation. Les prescriptions suisses diffèrent de celles d'autres Etats européens. Il n'existe d'ailleurs pas de droit européen harmonisé en la matière.
- Pour les appareils électriques, il faut respecter des prescriptions particulières de déclaration et d'efficacité minimale. La mise sur le marché de réfrigérateurs, sèche-linge, fours électriques, etc., est soumise aux prescriptions des appendices de l'ordonnance sur l'énergie (OEne, RS 730.01).⁷¹
- Décidée par le Parlement, l'ordonnance sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois (RS 944.021) est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012 et stipule que

⁶⁹ Art. 16a, al. 2, let. e LETC.

⁷⁰ D'après l'OSAV, les fabricants de l'UE appliquent quand même très largement cette pratique.

⁷¹ Les catégories suivantes d'appareils connaissent des dispositions divergentes:

- chauffe-eau, réservoirs d'eau chaude et accumulateurs de chaleur;
- réfrigérateurs, congélateurs et appareils combinés alimentés par le secteur;
- sèche-linge à tambour alimentés par le secteur;
- machines lavantes-séchante domestiques combinées alimentées par le secteur;
- fours alimentés par le secteur;
- décodeurs (*set-top-box*) alimentés par le secteur;
- machines à café domestiques alimentées par le secteur (déclaration obligatoire sur l'étiquette Energie).

toute personne qui remet du bois ou des produits en bois aux consommateurs doit en déclarer l'espèce et l'origine. Quant à l'UE, elle applique depuis le 3 mars 2013 le *Règlement de l'UE dans le domaine du bois (EUTR)*, qui astreint tous les acteurs du marché qui mettent pour la première fois du bois et des produits en bois en circulation dans l'UE à respecter certaines obligations de diligence et à en garantir la traçabilité tout le long de la chaîne.⁷²

- Outre l'homologation des médicaments, la législation sur les produits thérapeutiques comporte encore des prescriptions détaillées qui divergent de celles de l'UE.⁷³ Citons la déclaration obligatoire de la société détentrice de l'autorisation (raison sociale et siège selon extrait du registre du commerce), du code de chaque série de fabrication (numéro de lot) ainsi de la date de péremption.
- Malgré la règle générale formulée dans la LETC,⁷⁴ les mises en garde et les précautions d'emploi figurant sur les produits doivent parfois être rédigées dans les trois langues officielles suisses.
- D'autres divergences sont regroupées dans la liste négative concernant le principe CdD.⁷⁵

Comme on l'a vu plus haut (ch. 4.2.1), les dispositions techniques suisses ont été réexaminées dans le cadre des travaux de révision de la LETC quant à des divergences avec les dispositions européennes. On peut donc admettre que les divergences restantes résultent d'une volonté politique, notamment en raison d'intérêts publics prépondérants (protection de la santé, de l'environnement, des consommateurs, etc.). L'effet du principe CdD est ainsi fortement restreint par la persistance de produits soumis à homologation, par l'autorisation obligatoire pour les aliments et les nombreuses exceptions. Il convient de souligner que les entraves restantes au commerce, notamment parce qu'elles contribuent à la segmentation internationale des marchés, peuvent s'opposer à l'exigence de prix plus bas. Maintenir ou introduire des exceptions au principe CdD ne devrait donc se produire qu'en présence d'autres intérêts publics. Notons que ces exceptions sont régulièrement réexaminées au sein de l'administration.⁷⁶

A propos des exigences divergentes de déclaration décrites précédemment (surtout pour les aliments), il vaudrait la peine d'examiner si les problèmes pratiques liés aux déclarations pourraient s'atténuer en vertu d'un progrès technique général. De nouvelles technologies pourraient ainsi fournir aux consommateurs des informations plus précises sur les produits

⁷² Conformément à la proposition au Conseil fédéral relative au message sur l'ordonnance sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois du 27 mai 2010, il devrait être possible, grâce à la traçabilité des produits en bois prescrite dans l'UE, d'obtenir à peu de frais des responsables de la mise en circulation les informations à déclarer en Suisse et de les mettre à disposition des consommateurs.

⁷³ Cf. Ordonnance sur les exigences relatives aux médicaments, (OEMéd, RS 812.212.22).

⁷⁴ L'art. 16e, al. 2 LETC stipule que les indications peuvent n'être rédigées que dans la langue officielle du lieu où le produit est mis sur le marché. On trouve des exigences de langue plus poussées dans les prescriptions sectorielles.

⁷⁵ Voir la liste négative au principe Cassis de Dijon:
https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Technische_Handelshemmnisse/Cassis-de-Dijon-Prinzip/Ausnahmen_Cassis-de-Dijon-Prinzip.html.

⁷⁶ Art. 3 de l'ordonnance sur la mise sur le marché de produits fabriqués selon des prescriptions étrangères (OPPEtr, RS 946.513.8).

(par exemple au moyen d'une application sur smartphone ou de liseuses aux points de vente).⁷⁷

Enfin les procédures d'homologation existantes devraient être conçues le plus simplement possible. Pour faciliter les échanges de marchandises avec l'UE, les procédures d'homologation pourraient aussi être reconnues sur une base réciproque, par le biais d'accords avec l'UE.⁷⁸

4.2.2 Futures entraves possibles au commerce

En plus des entraves déjà existantes, le législateur ne cesse d'en créer par de nouvelles dispositions légales, ce malgré la LETC. Le prétexte est en général la protection de la santé, de l'environnement ou des consommateurs. En outre, pour différentes raisons, la législation technique est révisée périodiquement, et ces révisions donnent chaque fois l'occasion de créer de nouvelles entraves au commerce. Voyons maintenant quelques domaines qui illustrent ce propos et où de nouvelles entraves menacent d'être érigées.

4.2.2.1 Dossier d'information et rapport sur la sécurité des produits cosmétiques

Pour garantir que les produits cosmétiques mis sur le marché soient sûrs pour la santé humaine, l'UE exige qu'un responsable (domicilié dans l'UE) veille à ce que les produits cosmétiques soient notifiés avant la première mise sur le marché. Elle demande en outre que soit établi un dossier d'information sur le produit (comprenant un rapport sur la sécurité). Ces documents doivent pouvoir être présentés sur demande des autorités nationales de surveillance du marché. L'UE possède à cet effet une banque de données centralisée (notification en ligne des produits cosmétiques) où sont déposées les informations quant aux personnes responsables (adresse, etc)⁷⁹. De la sorte, les autorités nationales chargées de la surveillance des marchés peuvent accéder aux informations concernant tous les produits cosmétiques sur le marché de l'UE.

Les différences entre la législation suisse et celle de l'UE sont examinées dans le cadre de la révision du droit des denrées alimentaires, afin d'éviter les entraves au commerce. Le principe CdD s'applique avant comme après la révision aux produits cosmétiques. Au vu des entraves au commerce possibles, l'inscription des produits cosmétiques dans l'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité entre la Suisse et l'UE (ARM CH-UE, RS 0.946.526.81) serait utile et permettrait de faciliter les activités des organes de contrôle (de par l'accès à la base de données de l'UE).⁸⁰

4.2.2.2 Prescriptions concernant les émissions de CO₂

Les importateurs suisses sont tenus de réduire en moyenne à 130 g/km les émissions de CO₂ des voitures de tourisme (VT) immatriculées pour la première fois en Suisse jusqu'à fin 2015.⁸¹ En cas de dépassement de la valeur cible, une sanction est prononcée depuis le 1^{er} juillet

⁷⁷ L'OSAV a examiné sommairement cette possibilité dans le cadre du projet LARGO de révision de la LDA, mais certaines parties prenantes ont alors suggéré que la chose était prématurée. Dans ces circonstances, la proposition n'a pas été poursuivie.

⁷⁸ Cf. Rapport sur la simplification de procédures d'homologation existantes pour des produits déjà homologués à l'étranger selon des prescriptions équivalentes, FF 2008 6731.

⁷⁹ Règlement (CE) N° 1223/2009 relatif aux produits cosmétiques.

⁸⁰ Les exportateurs suisses auraient en outre de nouveau un accès direct au marché européen, sans devoir s'adresser à un importateur domicilié dans l'UE et sans notification supplémentaire.

⁸¹ Cf. loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂, RS 641.71).

2012. Les grands importateurs au sens de la loi sur le CO₂⁸² peuvent calculer cette sanction sur l'ensemble de la flotte qu'ils importent (valeur moyenne). Plus de 90% des importations parallèles⁸³ sont effectuées par les grands importateurs et ces derniers profitent donc d'une facturation de flotte. Au contraire, les petits importateurs et les particuliers doivent présenter un décompte pour chaque véhicule et paient en moyenne plus par véhicule que les gros importateurs. Des bourses de CO₂ privées existent, offrant une possibilité aux petits importateurs de véhicules à fortes émissions et de véhicules propres de compenser les sanctions. Il existe aussi la possibilité pour des importateurs de se regrouper, afin d'atteindre 50 véhicules par an et d'être traités comme des grands importateurs.

En 2014, 92% des sanctions ont frappé des véhicules de petits importateurs, bien que ceux-ci représentent moins de 1% de toutes les nouvelles immatriculations.⁸⁴ On peut donc conclure que les dispositions sur les émissions de CO₂ des voitures de tourisme, vu le traitement distinct entre gros et petits importateurs de véhicules, constituent une entrave aux importations parallèles et surtout aux importations directes pour les petits importateurs de voitures à grande consommation et à hautes émissions de CO₂.

Dans le cadre de la *Stratégie énergétique 2050*, il est prévu de durcir à l'avenir les valeurs cibles (95g de CO₂ par km) et d'introduire des prescriptions d'émission pour les véhicules utilitaires légers. Une modification de la loi sur le CO₂ est actuellement discutée au Parlement. Il faudrait éviter autant que possible qu'elle ait des conséquences néfastes sur les importations parallèles et directes, car l'évolution de ces dernières années a montré à quel point il était important qu'il y ait une concurrence suffisante sur le marché automobile pour que les consommateurs puissent profiter de meilleurs prix.

Conclusion concernant les entraves techniques au commerce

Depuis la révision de la LETC en 2009, 80% du commerce avec l'UE n'est en principe plus concerné par des entraves techniques au commerce. Le principe CdD peut être utilisé pour approximativement un tiers des importations en provenance de l'UE.

L'autorisation obligatoire des aliments fait que, malgré l'application théorique du principe CdD, il reste une procédure d'examen dans un domaine important et qu'il subsiste ainsi une entrave au commerce. La procédure d'autorisation pourrait être remplacée par une notification obligatoire, ce qui réduirait la charge pour l'industrie et l'administration. Elle améliorerait aussi la transparence pour les consommateurs et les autorités en ce qui concerne le recours au principe CdD.

D'autre part, il subsiste dans divers domaines des dispositions divergentes par rapport aux premiers partenaires commerciaux de la Suisse ainsi que des formalités d'importation particulières. Ainsi le principe CdD ne s'applique pas aux produits soumis à homologation (produits thérapeutiques, fourrages, biocides, produits phytosanitaires, etc.), ni à ceux pour lesquels le Conseil fédéral a statué une exception. Concernant ces derniers, on citera en particulier les dispositions divergentes régissant la déclaration dans le domaine des aliments. Ces entraves restantes entrent en conflit avec l'exigence de prix plus bas en Suisse : elles peuvent rendre plus aisée la segmentation des marchés. Il conviendrait dès lors d'étudier si – et le cas échéant

⁸² A partir de 50 immatriculations ou plus par an.

⁸³ Source: OFEN.

⁸⁴ Comme les dispositions régissant le CO₂ ne s'appliquent à 100% des nouvelles VT qu'à partir de 2015 (les dispositions précédentes étant transitoires), et qu'en 2014, les émissions moyennes de CO₂ de l'ensemble des nouvelles immatriculations dépassaient encore la valeur cible, il faut s'attendre à ce qu'en 2015, le total des sanctions dépasse le montant de 2014 (1,7 million de CHF).

comment – les conséquences économiques négatives des exceptions au principe CdD (art. 16a, al. 2, let. e, LETC) peuvent être réduites. Il vaudrait la peine d'examiner si le problème des exigences divergentes de déclaration pouvait être désamorcé en profitant du progrès technique. De nouvelles technologies pourraient transmettre au consommateur des informations supplémentaires sur les produits (par exemple au moyen d'une application sur smartphone ou de liseuses aux points de vente).

En plus des entraves déjà existantes, le législateur en crée de nouvelles au travers de dispositions légales, ce malgré la LETC. Cela est en général possible en visant la protection de la santé, de l'environnement ou des consommateurs. En outre, pour différentes raisons, la législation technique est révisée périodiquement, et ces révisions donnent à chaque fois l'occasion de créer de nouvelles entraves au commerce. Dans ces domaines, de nouvelles entraves menacent d'être érigées:

- produits cosmétiques (dossier d'information)
- voitures de tourisme et véhicules utilitaires légers (prescriptions sur les émissions de CO₂)

Pour que l'évolution du droit technique ne crée pas de nouvelles entraves au commerce, il s'agit de renoncer autant que possible aux dispositions divergeant de celles de nos premiers partenaires commerciaux lors de la promulgation de nouvelles dispositions. Il convient en outre de veiller à ce que l'évolution du droit procède au même rythme que celle de nos principaux partenaires et que les procédures d'homologation existantes soient conçues le plus simplement possible. Dans quelques cas, la solution pourrait consister à inclure de nouvelles prescriptions techniques dans un accord avec l'UE pour s'assurer qu'à l'avenir, il ne se crée pas de nouvelles entraves au commerce, du moins vis-à-vis de l'UE.

4.3 Restrictions à la concurrence

Outre les entraves officielles au commerce, des restrictions d'ordre privé en matière de concurrence peuvent aussi empêcher les importations parallèles et les échanges en général. L'on songe ici en particulier aux ententes cartellaires visant à verrouiller le marché suisse. En exemple, citons l'interdiction contractuelle faite par un fabricant aux fournisseurs étrangers d'approvisionner des clients suisses, ou celle interdisant aux fournisseurs suisses de se procurer certaines marchandises à l'étranger. L'on peut encore imaginer des situations dans lesquelles les importations parallèles sont entravées indirectement.⁸⁵

4.3.1 Durcissement de la loi sur les cartels de 2003

Dans la littérature économique, il est largement acquis que les ententes verticales sont un instrument efficace pour résoudre des problèmes de coordination au sein de chaînes logistiques verticales et qu'elles peuvent donc avoir un effet positif sur la prospérité.⁸⁶ Elles peuvent cependant produire des effets négatifs, notamment si les entreprises participantes jouissent

⁸⁵ Par exemple en exerçant des pressions sur les fournisseurs parallèles, en retardant les livraisons à leur endroit, en leur refusant des garanties, etc. A ce propos, il faut renvoyer à la motion Hess (15.3631) – Pour une application effective du principe du «Cassis de Dijon». Le secrétariat de la Comco est en train d'examiner dans quelle mesure les entraves décrites dans la motion Hess existent.

⁸⁶ Pour un aperçu, cf. p.ex. Massimo MOTTA, *Competition Policy in Theory and Practice*, 2004, p. 302 ss ou Paolo BUCCIROSSI, *Handbook of Antitrust Economics*, 2008, p. 353 ss et 391 ss; cf. aussi Groupe d'évaluation Loi sur les cartels, *Rapport de synthèse*, 2009, p. 73 ss [en allemand seulement]; Patrik REY, Joseph STIGLITZ, «The Role of Exclusive Territories in Producers' Competition», *Rand Journal of Economics*, 26, 1995, pp. 431-451.

d'une position dominante notable ou que la concurrence intermarque (*inter-brand*)⁸⁷ est faible. Les conséquences de restrictions verticales peuvent donc varier selon la situation des marchés et de la concurrence, raison pour laquelle il est déconseillé de prononcer des interdictions fondamentales de toute forme d'entente verticale sans tenir compte de la position dominante. Il vaut mieux procéder au cas par cas en tenant compte des effets d'efficience. Enfin, du point de vue économique, ce n'est pas le contenu d'une entente qui est décisif, mais ses effets.⁸⁸

La révision de la loi sur les cartels (LCart, RS 251) de 2003 a entraîné un durcissement notable des dispositions légales destinées à combattre les restrictions à la concurrence. Dans le contexte de la discussion à propos de l'îlot de cherté suisse et sur demande de la commission chargée de l'examen préalable, le législateur a aussi adopté un nouvel art. 5, al. 4, LCart. Il voulait ainsi garantir entre autres que les consommateurs et négociants suisses puissent acheter meilleur marché à l'étranger.⁸⁹ Le nouvel article présume que deux types d'ententes verticales empêchent une concurrence efficace. Si cette présomption est avérée, ces ententes sont réputées illicites, sans examen des motifs d'efficacité. Les deux ententes visées sont d'une part l'imposition de prix de vente minimum ou fixe, de l'autre l'attribution de territoires de distribution exclusifs.⁹⁰ L'adoption du nouvel article a soumis ces types d'entente verticale à la possibilité – elle aussi nouvelle – de prononcer des sanctions dès la première infraction. Par la suite, la Commission de la concurrence (Comco) a adapté à la LCart révisée sa communication sur les accords verticaux.

Les constats de la littérature économique cités au début du chapitre ayant été pris en compte dans l'évaluation de 2009 de la LCart, le groupe d'évaluation demandait dans son rapport de synthèse qu'il soit toujours procédé à un examen préalable des motifs d'efficacité, y compris pour les types d'entente visés par l'art. 5, al. 4, LCart. Il recommandait également de concentrer l'évaluation des ententes verticales sur la concurrence intermarque et de ne pas les considérer d'emblée comme des atteintes notables à la concurrence.⁹¹ Ces deux derniers points ont été repris partiellement par la révision de la communication sur les accords verticaux de la Comco en 2010.

Ces dernières années, la Comco est intervenue à différentes reprises contre les verrouillages de marché résultant d'ententes cartellaires verticales.⁹² Les décisions de principe sur les affaires *Elmex*, *Nikon* et *BMW* concernaient des ententes verticales sur des territoires protégés et des sanctions ont été prononcées dans les trois cas.⁹³

⁸⁷ La concurrence intermarque ou *inter-brand* est celle entre marques ou entreprises différentes, la concurrence intramarque ou *intra-brand* celle entre les fournisseurs de la même marque.

⁸⁸ Cf. note 86.

⁸⁹ Cf. Groupe d'évaluation Loi sur les cartels, *Rapport de synthèse*, 2009, p. 73 [en allemand seulement] ainsi que communiqué de presse de la CER-E du 28.02.2003.

⁹⁰ Par attribution de territoire exclusif, on entend un accord qui interdit à un revendeur de satisfaire une demande de livraison non sollicitée provenant d'un autre territoire géographique que celui qui lui est attribué (ventes dites passives).

⁹¹ Groupe d'évaluation Loi sur les cartels, *Rapport de synthèse*, 2009, p. 77 s. [en allemand seulement].

⁹² Cf. DPC 2010/1, p. 65 ss. Affaire GABA: décision confirmée par le TAF le 19.12.2013, B-506/2010 et B-463/2010, puis déférée au TF; décision de la Comco du 28.11.2011. Affaire Nikon, consultable sous <https://www.weko.admin.ch/weko/de/home/aktuell/letzte-entscheide.html>, puis déférée au TAF; DPC 2012/3, p. 540 ss. Affaire BMW, décision confirmée par le TAF le 13.11.2015, B-3332/2012, puis déférée au TF.

⁹³ La présomption légale de suppression de la concurrence a été renversée dans chaque cas. Dans la pratique, la présomption de suppression de la concurrence prévue à l'art. 5 LCart était renversée

4.3.2 Echec de la révision de 2014

Suite à l'évaluation de la LCart, qui voyait une nécessité d'intervenir à différents niveaux, le Conseil fédéral approuva le 22 février 2012 le message relatif à la révision de la loi sur les cartels. Celle-ci devait permettre entre autres de mieux ancrer les décisions en matière de concurrence dans l'Etat de droit, de renforcer la voie civile et de moderniser le contrôle des concentrations d'entreprises (voir plus loin).

Le Conseil fédéral proposait en outre d'introduire une interdiction partielle des cartels (avec possibilité de justification) pour les types d'entente mentionnés à l'art. 5, al. 3 et 4, LCart. Ces ententes – de même que les deux ententes verticales mentionnées plus haut – auraient été jugées illicites à moins de pouvoir être justifiées au cas par cas pour des motifs d'efficacité économique. Les motifs de justification auraient ensuite été concrétisés au niveau de l'ordonnance. Le Conseil fédéral reprenait ainsi les discussions souvent controversées quant à la bonne manière de s'y prendre en matière d'ententes verticales – en lien de nouveau avec l'îlot de cherté. Avec le système proposé par le Conseil fédéral, l'examen, inscrit dans la loi, des motifs de justification aurait permis l'appréciation séparée de chaque cas, comme demandé par l'évaluation. A l'exécution, la portée effective de cet examen ne se serait toutefois révélée qu'avec la conception de l'ordonnance prévue.

Mentionnons enfin qu'en lien avec les importations parallèles, le Conseil des Etats manifesta l'intention, au cours des débats parlementaires, d'introduire un nouvel art. 7a LCart. Selon cette disposition, les entreprises auraient agi illicitement, dans certaines conditions, si, dans un Etat de l'OCDE, elles avaient refusé de servir un demandeur suisse aux prix et conditions régnant dans cet Etat. La CER-N repoussa cependant la disposition proposée.

Le 17 septembre 2014, le Conseil national refusa pour la seconde fois d'entrer en matière, ce qui aboutit à l'échec de tout le projet de révision et par conséquent des propositions discutées en lien avec l'îlot de cherté. Notons qu'avec la loi actuelle, la Comco dispose déjà d'un arsenal qui lui permet de procéder contre les entraves aux importations parallèles. On le voit aux décisions de principe mentionnées plus haut, dans lesquelles la Comco a prononcé chaque fois des amendes (cf. 4.3.1).

Peu après, diverses interventions parlementaires furent déposées qui reprenaient partiellement certains points du projet de révision.⁹⁴ Le conseiller aux Etats Hans Altherr déposa en particulier l'initiative parlementaire «Prix à l'importation surfaits. Supprimer l'obligation de s'approvisionner en Suisse»,⁹⁵ qui demande l'introduction dans la LCart de la notion de «position relativement dominante». Les règles de conduite de l'art. 7 LCart devraient être étendues aux entreprises dont dépendent d'autres entreprises qui fournissent ou achètent un certain type de marchandises ou de services commerciaux.⁹⁶ L'on supprimerait ainsi «l'obligation *de facto* de s'approvisionner en Suisse» et mettrait fin «à l'érosion du pouvoir d'achat qu'entraîne la

presque systématiquement. Cf. message du 22 février 2012 relatif à la révision de la loi sur les cartels et à une loi sur l'organisation de l'autorité de la concurrence.

⁹⁴ Motion Groupe socialiste (14.3780) – Lutte contre les prix élevés en Suisse. Présenter une version élaguée de la révision de la loi sur les cartels; motion Amherd (14.3946) – Pour une révision allégée de la loi sur les cartels.

⁹⁵ 14.449 – Prix à l'importation surfaits. Supprimer l'obligation de s'approvisionner en Suisse.

⁹⁶ Texte complet (art. 4, al. 2bis): Par entreprises ayant une position relativement dominante sur le marché, on entend les entreprises dont dépendent d'autres entreprises qui fournissent ou achètent un certain type de marchandises ou de services commerciaux constituant l'essentiel de leur production ou nécessaires pour assurer l'essentiel de leur activité, dans la mesure où il n'existe pas pour elles de possibilités suffisantes et raisonnables de s'adresser à d'autres entreprises.

pratique de prix élevés appliquée en Suisse par les entreprises étrangères». Dans les commissions chargées de l'examen préalable, l'initiative a été approuvée. La CER-E a désormais jusqu'au 30 juin 2017 pour élaborer un projet. La pratique devrait montrer dans quelle mesure l'initiative conduit au but souhaité par l'auteur. Son applicabilité à l'étranger soulève notamment des questions.⁹⁷

Dans le contexte des interventions parlementaires en suspens et de l'échec récent de la révision de la loi, il paraît inopportun d'entamer une nouvelle révision des propositions *ad art. 5 et 7 LCart*, propositions controversées lors des débats parlementaires. Dans les révisions proposées, il faudrait veiller en outre à ce que les considérations économiques et politiques ne soient pas occultées et que les éventuels effets secondaires soient pris en compte. Il faut encore souligner que les restrictions de la concurrence ne sont qu'une des restrictions possibles des importations parallèles. Les autres barrières tarifaires et non-tarifaires discutées plus haut (*cf. ch. 4.1 et 4.2*) facilitent la segmentation internationale des marchés. Le durcissement des dispositions du droit cartellaire ne saurait donc empêcher à lui seul les verrouillages du marché. Rappelons enfin que tout durcissement éventuel de la loi sur les cartels maintiendra en place d'autres facteurs de l'îlot de cherté, notamment les coûts élevés et le pouvoir d'achat fort (*cf. ch. 2*). Il ne faut donc pas trop attendre des effets d'une éventuelle révision de la loi.⁹⁸

Un autre sujet largement incontesté lors des discussions sur la révision de la LCart est la modernisation du contrôle des concentrations d'entreprises.⁹⁹ Le système de contrôle actuel tient trop peu compte des effets négatifs et positifs des fusions. Le Conseil fédéral estimait en outre approprié d'harmoniser les critères d'appréciation suisses et européens. Dans son message relatif à la révision de la LCart, il proposait donc de remplacer le test de dominance pratiqué aujourd'hui par la Comco par le test SIEC (*Significant Impediment to Effective Competition*) appliqué entre autres dans l'UE,¹⁰⁰ idée également défendue par le Groupe d'évaluation Loi sur les cartels.¹⁰¹

L'adoption du test SIEC permettrait d'interdire plus facilement que sous le régime actuel les fusions qui entravent la concurrence et dont les effets négatifs ne sont pas compensés par des gains d'efficacité.¹⁰² La modernisation du contrôle des concentrations d'entreprises peut ainsi contribuer à ce qu'il se crée *ex ante* moins d'entreprises fortement dominantes, ce qui aurait à son tour un effet positif, à moyen et long termes, sur la concurrence en Suisse. En lien avec les importations parallèles, l'élément prépondérant est ici que les conditions d'achat plus

⁹⁷ En outre seule une partie limitée des entreprises tomberait sous le coup de la nouvelle norme et se verrait qualifiée en plus de dépendante. Il est aussi douteux que l'intérêt des entreprises à engager des procédures soit très marqué (charge administrative, coût, durcissement des relations fournisseur-client).

⁹⁸ *Cf. aussi* Stefan BÜHLER, La réforme du droit des cartels pour lutter contre l'îlot de cherté suisse: une entreprise ambitieuse, *La Vie économique* 8-9/2015, pp. 52-53.

⁹⁹ A part la modernisation du contrôle des concentrations d'entreprises, trois autres sujets étaient largement incontestés au Parlement: l'amélioration du droit civil des cartels et de la procédure d'opposition, et la reconnaissance de programme de conformité (*Compliance Defense*) dans le cadre de la fixation des amendes.

¹⁰⁰ *Cf. message* du 22 février 2012 relatif à la révision de la loi sur les cartels et à une loi sur l'organisation de l'autorité de la concurrence: «Le test SIEC ne se concentre plus uniquement sur les cas de dominance de marché, mais concerne toutes les concentrations qui affectent la concurrence de manière notable. [...] Le test SIEC s'accompagne de la possibilité d'interdire des concentrations, ou de les assortir de charges et de conditions. Dorénavant, une interdiction serait possible au cas par cas même si une entrave notable à la concurrence existe, sans la nécessité de création ou de renforcement d'une position dominante.»

¹⁰¹ Groupe d'évaluation Loi sur les cartels, *Rapport de synthèse*, 2009, p. 73 [en allemand seulement].

¹⁰² *Cf. note* 100, en particulier p. 43.

favorables obtenues grâce à de telles importations ont plus de chance d'être répercutées sur les clients finaux si la concurrence s'intensifie. Il ne faudrait toutefois pas trop attendre de cette modernisation, étant donné que la Comco ne juge qu'un nombre relativement restreint de fusions critiques et que le taux de ses interventions ne changerait sans doute guère une fois le test SIEC adopté.

Conclusion concernant le droit de la concurrence

Outre les entraves officielles au commerce, des restrictions d'ordre privé en matière de concurrence peuvent aussi empêcher les importations parallèles. La façon de procéder à l'égard de telles restrictions de la concurrence est cependant sujette à controverse. Lors des discussions à propos de l'îlot de cherté, les dispositions légales de lutte contre ces restrictions ont été notablement durcies en 2003. Au cours des débats parlementaires des dernières années relatifs à une nouvelle révision du droit des cartels, diverses modifications de la loi ont été discutées – de nouveau en lien avec l'îlot de cherté. Finalement, le législateur a quand même décidé de renoncer à une nouvelle révision de la LCart. Diverses interventions parlementaires encore en suspens ont alors repris certains aspects du projet de révision.

Dans ce contexte général, il paraît inopportun d'entamer une nouvelle révision des propositions *ad art. 5 et 7 LCart*, propositions controversées lors des débats parlementaires. Dans les révisions proposées, il faudrait veiller en outre à ce que les considérations économiques et politiques ne soient pas occultées et que les éventuels effets secondaires soient pris en compte. Il faut encore souligner que les restrictions de la concurrence ne sont qu'une des restrictions possibles des importations parallèles. Le durcissement des dispositions du droit cartellaire ne saurait d'ailleurs empêcher à lui seul les verrouillages du marché. Il ne faut donc pas trop attendre des effets d'une éventuelle révision de la loi.

D'un autre côté, la modernisation du contrôle des concentrations d'entreprises, sujet également discuté dans le cadre du dernier projet de révision, pourrait contribuer à ce qu'il se crée moins d'entreprises fortement dominantes, ce qui aurait à son tour un effet positif, à moyen et long termes, sur la concurrence en Suisse. Il ne faudrait toutefois pas avoir trop d'attentes en ce qui concerne cet instrument.

5 Résumé

Le présent rapport a été rédigé en réponse au postulat 14.3014 «Simplifier les formalités douanières et favoriser les importations parallèles grâce à la reconnaissance d'autres documents permettant d'attester de l'origine d'un produit».

Dans le contexte de l'îlot de cherté, les importations parallèles, respectivement la facilitation des importations, revêtent une grande importance. D'une part, certains produits peuvent être acquis ainsi à meilleur compte, ce qui réduit les coûts de production ou d'achat. De l'autre, la concurrence au niveau national peut être renforcée et exercer ainsi une pression sur les prix d'autres fournisseurs. Enfin, l'offre de produits meilleur marché pourrait aussi renforcer la sensibilité des consommateurs aux prix. Dans cette mesure, les importations parallèles et la facilitation des importations peuvent contribuer à mettre sous pression les prix parfois élevés pratiqués en Suisse.

La préoccupation originelle du postulat était de voir si et comment, lors des formalités douanières pour des produits originaires de l'UE, l'origine pouvait être attestée non seulement au moyen du certificat d'origine officiel, mais aussi au moyen d'autres documents comme une facture issue d'un pays de l'UE. L'accord de libre-échange Suisse-UE prévoit certes déjà explicitement cette possibilité, mais dans la pratique, elle se trouve limitée par le fait que tout négociant parallèle dépend en fin de compte de la coopération du fabricant (ou du fournisseur

«officiel»). En l'absence de tout traité international, la reconnaissance d'autres preuves d'origine poserait d'importants problèmes d'ordre pratique et juridique. **Le Conseil fédéral ne voit donc actuellement pas de marge de manœuvre en matière de reconnaissance d'autres documents pour attester de l'origine d'un produit.**

Tout en répondant au postulat, le présent rapport énumère les obstacles restants aux importations parallèles et propose des mesures pour les réduire. Comme le postulat 14.3014 doit être considéré dans le contexte de la discussion sur l'îlot de cherté, la question cruciale du rapport est de savoir quels facteurs contribuent à renchérir les produits importés de l'étranger en Suisse. A partir de cette question, le présent rapport peut être lu comme un vaste état des lieux et plusieurs des possibilités d'action présentées ne faciliteraient pas spécifiquement les importations parallèles, mais les échanges en général. Il convient encore de souligner qu'il n'existe pas de facteur isolé qui renforce les coûts des importations (parallèles) qui soit à lui seul la cause de l'îlot de cherté. C'est plutôt un ensemble de domaines différents qui contribue à renchérir les biens en Suisse. Sur la base de ce constat, le présent rapport présente un bouquet d'actions susceptibles de contribuer à une facilitation des échanges ou à une réduction des prix. Notons que les actions possibles présentées ici ne sont ni évaluées de manière quantitative, ni priorisées en fonction de leur pertinence économique. Cela devrait être éclairci dans le cadre d'analyses supplémentaires.

Un premier domaine dans lequel les entraves aux échanges pourraient être démantelées est celui des droits de douane et des formalités douanières. Les options théoriques les plus avancées seraient soit l'union douanière avec l'UE, soit l'adhésion à l'EEE, mais elles auraient des conséquences notables dans d'autres domaines et ne sont guère praticables sur le plan politique. Dans le secteur industriel, supprimer unilatéralement tous les droits d'entrée constituerait une facilitation notable des importations de marchandises. En plus de la réduction proprement dite des droits de douane, la suppression des droits d'entrée sur les produits industriels entraînerait la simplification des formalités d'entrée pour les produits importés en Suisse pour consommation finale (biens de consommation et d'investissement). Dans ce cas, il ne serait plus nécessaire de présenter de preuve d'origine. Les charges administratives de nombreuses entreprises importatrices s'en trouveraient allégées. Le protectionnisme frontalier est toujours relativement élevé, surtout dans le secteur agroalimentaire. Dans le débat politique à propos de l'îlot de cherté, ce domaine revêt une pertinence particulière. Le conflit d'intérêts entre le protectionnisme agricole et la baisse du prix des denrées alimentaires est en effet manifeste. Ici, les échanges pourraient être facilités par l'abaissement unilatéral – voire la suppression de certains droits de douane. Il faudrait étudier de manière approfondie le montant exact des économies résultant de l'abaissement des droits de douane et les effets éventuels sur les prix. Les procédures douanières présentent d'autres possibilités de démanteler des entraves au commerce. Citons par exemple un portail Internet pour la déclaration en douane simplifiée, le choix souple du lieu de passage de la frontière, la perception simplifiée de la TVA lors de l'importation de marchandises, le dédouanement délocalisé pour les PME ou le relèvement des plafonds pour le dédouanement simplifié. Certaines de ces mesures sont déjà en cours de réalisation.

Les entraves techniques au commerce peuvent également empêcher les échanges. Malgré la révision de la LETC et l'introduction du principe CdD, il subsiste de telles entraves, notamment dans le cadre de procédures spécifiques d'homologation, d'autorisation pour les aliments dans le cadre du principe CdD et à cause de certaines dispositions divergentes (surtout dans le domaine des denrées alimentaires). Ces entraves entrent en conflit avec l'exigence de prix plus bas en Suisse, en particulier parce qu'elles peuvent contribuer à la segmentation internationale des marchés. Il conviendrait donc d'examiner si – et, le cas échéant, comment – il serait possible de réduire les effets économiques négatifs des exceptions au principe CdD (art. 16a, al. 2, let. e, LETC). Dans le domaine des aliments, la procédure d'autorisation pourrait de plus être remplacée par une notification. En plus des entraves déjà existantes, on ne

cesse d'en créer par de nouvelles dispositions légales et par l'évolution du droit d'ordre technique, ce malgré la LETC. En ce qui concerne les nouvelles dispositions, il s'agit donc de renoncer à celles qui divergent de nos principaux partenaires commerciaux et de veiller à ce que l'évolution du droit procède au même rythme que la leur.

A part les entraves officielles au commerce, des restrictions d'ordre privé en matière de concurrence peuvent aussi entraver les importations parallèles. Lors des discussions à propos de l'îlot de cherté, les dispositions légales de lutte contre ces restrictions ont été notablement durcies en 2003. La façon de procéder à leur égard est cependant sujette à controverse. En 2014, au terme de discussions parfois controversées, le législateur a décidé de renoncer à une nouvelle révision de la LCart. Dans ce contexte général, il paraît inopportun d'entamer une nouvelle révision des propositions *ad art. 5 et 7 LCart*, propositions controversées lors des débats parlementaires. La modernisation du contrôle des concentrations d'entreprises pourrait toutefois renforcer la concurrence en Suisse à moyen et long termes.

Quels que soient les efforts menés pour faciliter les importations (parallèles), il faut bien constater, en lien avec l'îlot de cherté suisse, que l'exploitation des possibilités offertes dépend des acteurs économiques. Il faut en outre tenir compte de ce que des raisons purement pratiques, comme des problèmes de continuité dans l'approvisionnement, peuvent militer contre les importations parallèles. Ce nonobstant, les commerçants intéressés pourraient utiliser la possibilité d'acheter meilleur marché grâce aux importations parallèles comme moyen de pression envers leurs fournisseurs, mais sans y recourir *de facto*.

Relevons encore que d'éventuels avantages de prix résultant d'importations meilleur marché n'atteindront pas impérativement les consommateurs. Cela dépend entre autres de la situation particulière de la concurrence et de la demande, et du marché correspondant.

Indépendamment de toute facilitation des échanges, certains écarts de prix par rapport aux pays voisins devraient quand même subsister à cause des différences de coût et d'une situation différente en matière de concurrence et de demande. Ce constat est confirmé par la situation au sein même de l'UE, où persistent parfois d'assez grands écarts de prix entre les Etats membres, ce malgré le marché intérieur commun.

6 Actions possibles

Au vu du passage en revue des dispositions juridiques et administratives en vigueur en ce qui concerne les entraves aux importations parallèles qui précède, voici les mesures qui peuvent être envisagées pour faciliter les importations (parallèles) et agir contre l'îlot de cherté:

6.1 Mesures déjà décidées

- (1) Réaliser en priorité un grand portail Internet pour les formalités douanières (motion 14.3011)

Ce portail permettra de transmettre tous les documents douaniers par voie électronique. Il rendra service avant tout aux entreprises qui importent ou exportent régulièrement, mais pour lesquelles il n'est pas rentable de posséder leur propre interface vers le système *e-dec* actuel. Le Conseil fédéral a annoncé la mise en œuvre du portail pour les prochaines années.

- (2) Réaliser en priorité l'assouplissement du passage de la frontière (motion 14.3012)
Le système actuel impose des coûts considérables aux acteurs économiques. Ces coûts administratifs pourraient être éliminés par le choix souple du lieu de passage de la frontière. Le Conseil fédéral a annoncé vouloir mettre en œuvre ce choix souple ces prochaines années.
- (3) Introduire le dédouanement délocalisé pour les PME
A l'heure qu'il est, les grandes compagnies et les entreprises de logistique ont la possibilité de procéder au dédouanement des marchandises sur des sites privés agréés au lieu de se rendre dans un poste de douane. Il serait judicieux que les petites entreprises bénéficient elles aussi de telles facilités. Cela pourrait par exemple être atteint en accordant le statut de partenaire de confiance (*trusted partner*) aux PME. L'AFD mettra en œuvre le dédouanement délocalisé pour les PME dans le cadre de son projet DazIT.

6.2 Autres mesures possibles

- (4) Suppression unilatérale de tous les droits de douane sur les produits industriels
La suppression unilatérale des droits de douane entraînerait une simplification des importations de marchandises, puisque dans beaucoup de cas, il ne serait plus nécessaire de produire des certificats d'origine pour bénéficier du taux zéro. De nombreuses entreprises suisses pourraient ainsi bénéficier d'économies directes (droits de douane sur les produits intermédiaires) et indirectes (frais administratifs liés à la fourniture des preuves d'origine). La suppression unilatérale des droits de douane entraînerait cependant aussi de nettes pertes sur recettes dans le budget fédéral et pourrait rétrécir la marge de manœuvre de la Suisse en cas de négociation de nouveaux ALE. Le 22 juin 2016, le Conseil fédéral a décidé d'examiner jusqu'à fin 2017 les avantages et inconvénients de cette mesure.
- (5) Réduction unilatérale et ponctuelle du protectionnisme frontalier dans le secteur agroalimentaire
Dans le secteur agroalimentaire, le protectionnisme frontalier continue à être relativement élevé. Le démantèlement unilatéral de certains droits de douane sur les produits de peu d'importance pour l'agriculture suisse ainsi que des «pics douaniers» faciliterait l'importation de marchandises. Les échanges peuvent aussi être facilités par la réduction unilatérale – voire l'élimination – de l'«escalade douanière» et de la protection industrielle pour les produits agricoles transformés. En cas d'abolition unilatérale des éléments industriels et pour pouvoir continuer à accorder des concessions en matière de produits agricoles transformés dans le cadre d'accords de libre-échange, les négociateurs suisses d'ALE devraient avoir la possibilité de consentir des concessions plus larges, portant sur les éléments dits mobiles applicables aux produits agricoles transformés. Le 22 juin 2016, le Conseil fédéral a décidé d'examiner jusqu'au deuxième trimestre 2017 les avantages et inconvénients de cette mesure.
- (6) Relever les plafonds des déclarations en douane simplifiées
Actuellement, la déclaration en douane simplifiée, qui exige moins de données que la déclaration normale, n'est possible que pour les importations d'une valeur maximale de 1000 francs ou d'un poids maximum de 1000 kg. Le relèvement de ces plafonds permettrait de qualifier davantage d'envois pour le dédouanement simplifié, ce qui signifierait une réduction de la charge administrative, notamment pour les petits importateurs.

- (7) Examen critique du catalogue des exceptions au principe «Cassis de Dijon»
 Les exceptions au principe «Cassis de Dijon» décidées par le Conseil fédéral (art. 16a, al. 2, let. e, LETC) s'opposent à l'exigence de prix plus bas en Suisse. Le 22 juin 2016, le Conseil fédéral a dès lors décidé d'examiner jusqu'au deuxième trimestre 2017 si – et, le cas échéant, comment – les conséquences économiques négatives des exceptions peuvent être réduites.
- (8) Principe «Cassis de Dijon»: notification des aliments
 La procédure d'autorisation des aliments fait que, malgré l'application théorique du principe «Cassis de Dijon», il reste une procédure d'examen dans un domaine important. Ainsi, une entrave au commerce subsiste. La procédure d'autorisation pourrait être remplacée par une notification, qui réduirait la charge pour l'industrie et l'administration. Elle améliorerait aussi la transparence pour les consommateurs et les instances cantonales d'application en ce qui concerne le recours au principe «Cassis de Dijon». Le 22 juin 2016, le Conseil fédéral a décidé de soumettre d'ici fin 2017 un projet en consultation publique en vue d'introduire une notification au lieu de la procédure d'autorisation pour la mise sur le marché de denrées alimentaires conformément au principe «Cassis de Dijon».
- (9) Déclaration simplifiée
 Il existe de nombreuses divergences avec le droit de l'UE, en particulier des exigences spéciales en matière de déclaration des denrées alimentaires, qui entravent les échanges entre l'UE et la Suisse. Il faudrait aussi vérifier si les problèmes d'application en matière de déclaration pouvaient être atténués grâce au progrès technique. De nouvelles technologies pourraient ainsi fournir aux consommateurs des informations plus précises sur les produits (par exemple au moyen d'une application sur smartphone ou de liseuses aux points de vente). Le 22 juin 2016, le Conseil fédéral a décidé de soumettre d'ici fin 2017 un projet en consultation publique pour l'introduction d'une déclaration simplifiée des informations sur les produits.
- (10) Modernisation du contrôle des concentrations d'entreprises
 Le système de contrôle actuel des concentrations d'entreprises tient trop peu compte des effets négatifs et positifs des fusions. Le test de dominance utilisé aujourd'hui par la Comco pourrait être remplacé par le test SIEC (*Significant Impediment to Effective Competition*). Cela contribuerait à ce qu'il se crée moins d'entreprises fortement dominantes, ce qui aurait à son tour un effet positif sur la concurrence en Suisse à moyen et long termes. Le 22 juin 2016, le Conseil fédéral a décidé de soumettre d'ici fin 2017 un projet en consultation publique en vue de moderniser le contrôle des fusions dans la loi sur les cartels.