



Avantages et inconvénients du passage au système ad valorem pour les produits industriels finis

Rapport en réponse au postulat 14.3013 de la Commission de l'économie et des redevances CN du 24 février 2014

Table des matières

1	Introduction	3
2	Contenu du rapport du 8 décembre 2006	3
3	Développements depuis 2006	5
4	Conclusion.....	6

1 Introduction

Le 24 février 2014, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a invité le Conseil fédéral (CF) à préparer un rapport visant à mettre en lumière les avantages et les inconvénients ainsi que les conséquences économiques du passage au système ad valorem pour la taxation douanière des produits industriels finis (postulat 14.3013).

Dans sa réponse du 14 mars 2014, le CF a proposé d'accepter ce postulat. Il a cependant précisé qu'il avait déjà approuvé un rapport consacré au même sujet le 8 décembre 2006 (en réponse au postulat 04.3435 de la CER-N), que la situation n'avait pas évolué depuis lors dans le cadre des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et que les avantages et les inconvénients des deux systèmes ainsi que les répercussions sur l'économie et l'administration restaient fondamentalement inchangés. Le CF s'est toutefois déclaré *"disposé à examiner si les conclusions du rapport en réponse au postulat 04.3435 sont toujours adaptées à l'état actuel des négociations de l'OMC dans le secteur industriel et à présenter au Parlement un avenant au rapport"*. Le présent rapport constitue cet avenant.

Libellé du postulat

Le Conseil fédéral est prié de soumettre au Parlement un rapport exposant les avantages et les inconvénients des deux systèmes de calcul des droits de douane: le système se fondant sur le poids et celui se fondant sur la valeur (dit "ad valorem"). Il indiquera les conséquences économiques que le passage du système actuel (selon le poids) au système "ad valorem" pourrait avoir pour les produits industriels finis.

2 Contenu du rapport du 8 décembre 2006

Ce point présente en résumé le contenu du rapport de 2006. Il convient de relever que le rapport de 2006 évalue le système ad valorem pour toutes les marchandises, donc pour tous les produits industriels (finis et non-finis) et les produits agricoles. Le postulat déposé en 2014 ne fait quant à lui que mention des „produits industriels finis“. De ce fait, le contenu du rapport de 2006 ainsi que les avantages et inconvénients diffèrent partiellement et ne peuvent être repris tels quels.

La Suisse perçoit les droits de douane sur la base du système dit « *spécifique* » c'est-à-dire que les droits sont calculés sur la base d'unités physiques, notamment le poids de la marchandise, le nombre de pièces, la longueur en mètres (pour les films), etc. Dans le système ad valorem, les droits de douane sont calculés sur la base de la valeur de la marchandise. La Suisse est le seul membre de l'OMC qui applique exclusivement le système spécifique. De fait, de nombreux pays dont les Etats-Unis et l'Union européenne appliquent des droits de douane spécifiques parallèlement aux droits ad valorem, notamment pour certains produits agricoles. L'article II de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)¹ ne prescrit pas le type de droits de douane que doit appliquer un Membre. La seule obligation est que les droits appliqués ne soient pas supérieurs aux droits consolidés² dans la liste d'engagement OMC.

¹ RS 0.632.21

² Taux plafonds qui sont inscrits dans les listes d'engagements des Membres de l'OMC

Les avantages et les inconvénients des deux systèmes de perception des droits de douane identifiés dans le rapport de 2006 sont repris ci-après :³

Avantages des droits spécifiques : • Détermination simple de la base de calcul par l'administration ; • Budgétisation plus fiable des recettes douanières, qui ne dépendent pas de changements des prix ou de fluctuations des cours de change, mais seulement des quantités importées.	Avantages des droits ad valorem : • Comparaison internationale facilitée des statistiques relatives au commerce extérieur et des tarifs douaniers ; • Pas d'érosion des recettes douanières due à l'inflation ; • Pas de perte de recette douanière lors d'économies de poids dues au progrès technologique ; • Favorisation des marchandises provenant des pays en développement, souvent meilleur marché ; • Calcul simplifié de la charge douanière pour les importateurs.
Inconvénients des droits spécifiques : • Structure affinée et complexe du tarif douanier ; • Prise en compte seulement partielle de l'état et de la qualité des marchandises.	Inconvénients des droits ad valorem : • Formalités de dédouanement plus lourdes (vu la complexité du calcul de la valeur qui répond à des règles multilatérales).

En plus des considérations ci-dessus, le rapport de 2006 met en évidence que le changement de système en lui-même constitue un désavantage important. D'abord, le changement de système de perception aurait un impact important en termes de coûts sur l'administration des douanes. De fait, les systèmes électroniques de calcul des droits de douane devraient être reprogrammés et les systèmes annexes, bases de données de référence ainsi que le tarif en ligne (T@res) devraient être adaptés. De surcroît, l'ensemble du personnel de l'administration fédérale des douanes (AFD) devrait être formé à la nouvelle méthode de perception, qui s'avère être bien plus complexe que celle appliquée aujourd'hui. Finalement, les procédures de contrôle de la valeur en douane lors du dédouanement ou a posteriori seraient plus complexes qu'actuellement autant pour les entreprises contrôlées que pour le personnel de l'AFD.

Du côté de l'économie, l'impact du changement de système serait important également. De fait, les bases de données de référence et les systèmes de dédouanement utilisés par les transitaires et les entreprises qui effectuent elles-mêmes leurs formalités douanières sont conçus pour le système spécifique actuel. Au sein des entreprises, ces bases de données et ces systèmes sont souvent intégrés dans l'architecture informatique comptable et de gestion des stocks. De ce fait, tout changement de système impliquerait des adaptations allant même au-delà du seul système de dédouanement et engendrerait des coûts informatiques importants. De surcroît, le personnel concerné des opérateurs du secteur privé devrait être formé aux règles internationales régissant la valeur en douane qui sont différentes de celles

³ Ne sont pas repris notamment les points relatifs aux produits agricoles.

régissant la détermination de la valeur TVA. En conséquence, les milieux économiques suisses s'étaient opposés vivement en 2006 au changement de système.

Le rapport de 2006 rappelle que les membres de l'OMC ont convenu en 2004 qu'au terme du cycle de Doha, les droits de douane sur les produits industriels (dans la mesure où ils ne seraient pas réduits à zéro) seraient en principe consolidés sur une base ad valorem. Il sied de préciser ici qu'en 1994, au terme du cycle de négociations de l'Uruguay (GATT/OMC), la Suisse a consolidé les droits de douane sur les produits industriels dans un système de consolidation dite double (poids et « équivalent ad valorem »). De ce fait un changement de système autonome impliquerait que la Suisse reprenne les taux au niveau des « équivalences ad valorem » inscrites dans sa liste d'engagement à l'OMC.

Le rapport de 2006 conclut qu'un passage autonome au système ad valorem est théoriquement possible, mais que l'inconvénient majeur réside dans le coût considérable des ajustements nécessaires et ceci sans apporter des avantages significatives pour l'économie suisse, notamment au regard du faible niveau résiduel des droits de douane sur les produits industriels. En effet, la plupart des taux, excepté ceux du secteur textile, appliqués aux produits industriels s'échelonnent entre 0 et 2 %.

3 Développements depuis 2006

Ce chapitre fait état des changements intervenus dans le contexte de l'OMC et du réseau d'accords de libre-échange de la Suisse depuis 2006 et détaille les difficultés liées à l'application du système ad valorem pour les seuls produits industriels finis.

La réponse du CF du 14 mars 2014 au postulat de la CER-N fait explicitement référence à l'état actuel des négociations de l'OMC dans le secteur industriel. A cet égard, il convient de mentionner que le principe de la consolidation par les membres de l'OMC de leurs droits de douane en termes ad valorem pour les produits industriels est acquis *en cas de conclusion* du cycle de Doha, qui, à l'origine, ambitionnait une réduction, voire une suppression des droits de douane sur les produits industriels pour tous les Etats membres de l'OMC. Aussi, le changement de système de perception se justifierait-il parce qu'il se ferait dans le cadre d'une négociation multilatérale en vue de consolider tous les droits à un nouveau niveau.

Par contre, en cas de changement autonome hors contexte d'une négociation multilatérale, la Suisse devrait reprendre les taux au niveau des « équivalences ad valorem » inscrites lors de la conclusion du cycle d'Uruguay en 1994. Or les taux appliqués aujourd'hui par la Suisse sont en général inférieurs aux taux consolidés à l'OMC en 1994. Aussi, leur transposition dans le système ad valorem nécessiterait-elle un nouveau calcul de leur équivalence ad valorem. Ce calcul engendrerait vraisemblablement des contestations de certaines branches économiques ou de la part d'Etats membres de l'OMC, parce que la relation poids/valeur des produits a fortement évolué depuis 1994. Par exemple, les droits de douane perçus selon le système ad valorem sur les produits ou les intrants industriels de haute valeur et légers pourraient augmenter par rapport aux droits perçus aujourd'hui. A contrario, les droits perçus sur des produits bon marché et lourds seraient diminués.

Dans le rapport de 2006, l'accent est mis sur la baisse des revenus douaniers. Depuis, cette problématique a perdu en importance, notamment en raison de la conclusion dans l'intervalle de nombreux accords de libre-échange en vertu desquels de moins en moins de produits industriels importés sont soumis à des droits de douane. En effet, plus de 80 % des produits industriels importés en Suisse le sont aujourd'hui en franchise de droits de douane en vertu de concessions réciproques obtenues dans le cadre des accords de l'OMC ou de libre-échange, ou en vertu de concessions unilatérales octroyées par la Suisse aux pays en développement. La conclusion notamment en 2009 avec le Japon et en 2013 avec la Chine

d'accords de libre-échange bilatéraux a contribué à réduire de manière significative l'importance des droits de douane grevant les produits industriels.

Une abolition autonome des droits de douane grevant les produits industriels rendrait obsolète la question du système de prélèvement. Toutefois, une telle libéralisation autonome se ferait par définition sans contrepartie sous forme de réduction de droits de douane que des partenaires commerciaux s'accordent par exemple dans le cadre d'un accord de libre-échange.

Comme mentionné, les milieux économiques s'étaient opposés déjà en 2006 au changement de système. L'opposition de l'économie suisse n'a pas faibli depuis, comme le démontre un courrier adressé par *economiesuisse* au SECO dans lequel elle demande instamment de maintenir le système spécifique actuel.⁴

Le postulat auquel répond ce rapport demande le changement de système pour les produits industriels finis. Le système spécifique serait pour sa part maintenu pour les produits industriels intermédiaires (matières premières, pièces, composants ou produits semis ouvrés) et pour les produits agricoles. Il sied de relever que selon l'OCDE⁵, de par la fragmentation internationale de la production induite par la globalisation des économies et l'émergence des chaînes de valeur mondiales, plus de la moitié des produits manufacturés importés sont des produits intermédiaires. Le tarif douanier ne faisant que rarement la distinction entre un produit industriel fini et un produit non fini, une nouvelle catégorie de produits devrait être créée. Ceci impliquerait en corollaire la création de nombreuses nouvelles sous-positions nationales dans le tarif douanier suisse, qui en compte déjà un nombre élevé en comparaison internationale. Cet ajout, qui ne se justifie pas économiquement serait en contradiction avec les efforts déployés pour simplifier le tarif douanier suisse. En outre, en l'absence d'une définition claire, une distinction entre produits industriels finis respectivement non finis pourrait s'avérer arbitraire.

4 Conclusion

Les conclusions du rapport de 2006 restent valables. Le remplacement du système spécifique par le système *ad valorem* ne se justifie pas hors du contexte d'un cycle de l'OMC, même si les perspectives pour la conclusion du cycle de Doha sont aujourd'hui toujours incertaines. L'adoption autonome du système *ad valorem* impliquerait des coûts disproportionnés qui seraient difficiles à justifier sans que la Suisse n'obtienne des contreparties sous forme de réductions tarifaires par les autres partenaires en cas de conclusion de négociations multilatérales. Les coûts administratifs, informatiques et en termes de formation du personnel inhérents au changement de système doivent être considérés comme très élevés, autant pour les acteurs économiques que pour l'administration des douanes. Le changement de système pour les seuls produits finis impliquerait, en plus, la création de nombreuses nouvelles sous-positions nationales dans le tarif des douanes afin de distinguer les produits finis des autres produits. Cette catégorisation serait arbitraire et entraînerait une nouvelle complication du tarif douanier suisse, qui générerait à son tour des frais administratifs additionnels pour tous les acteurs.

Grâce à la multiplication des accords de libre-échange conclus par la Suisse, accords qui prévoient la suppression totale par la Suisse des droits de douane sur les produits industriels, il convient de relativiser la pertinence d'un changement de système de perception des droits de douane. En effet, seuls 20% des produits industriels importés en Suisse sont aujourd'hui

⁴ Dans une lettre datée du 11 avril 2014, en réaction au postulat 14.3013, *economiesuisse* s'est prononcé en faveur du maintien du système spécifique.

⁵ OECD Trade Policy Papers No. 159

encore soumis à des droits de douane et cette part devrait continuer de décroître à mesure que se poursuivra le démantèlement douanier dans les différents accords de libre-échange aujourd'hui en négociation.

L'adoption du système ad valorem pour la perception des droits de douane sur les produits industriels finis telle que proposée dans le postulat n'apporterait pas la simplification des formalités d'importation. Au contraire, cette mesure engendrerait, en plus des éléments relevés ci-dessus, la mise en application d'un système parallèle de perception des droits de douane, le système spécifique étant maintenu pour les produits agricoles et les produits industriels non finis. Le Conseil fédéral réitère sa recommandation, à savoir qu'un passage au système ad valorem pour les produits industriels ne soit entrepris que dans le contexte d'une conclusion des négociations à l'OMC.