

12 octobre 1959

~~206~~  
209

## RAPPORT A LA DELEGATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE DU CONSEIL FEDERAL

\*\*\*\*\*

Association européenne de libre-échange (AELE)Droits de douane sur les automobilesI. Introduction

Le plan d'association européenne de libre-échange, approuvé par les Ministres le 21 juillet 1959, prévoit au chiffre 5 sous le titre des "Droits fiscaux" que: "Les Etats membres sont convenus que chaque Etat membre restera libre de maintenir son propre système fiscal". En d'autres termes les droits fiscaux peuvent être maintenus intacts.

Les droits de douane prélevés en Suisse sur l'importation des automobiles constituent, aux termes des dispositions du projet de Traité d'association européenne de libre-échange (AELE), des droits fiscaux. Ils figurent sur la liste remise par la Suisse au Groupe d'experts qui examinent, à Stockholm, la question des droits fiscaux. Il s'agit des positions du tarif actuellement en vigueur No 914a, b, c, d ou des positions du nouveau tarif ex 8406, ex 8702, ex 8704, ex 8705 et ex 8706.

En revanche, rien n'interdit à un Etat membre de l'AELE d'inclure dans le processus d'abaissement des droits de douane des positions qui pourraient figurer parmi les droits fiscaux.

Or, du point de vue de l'objectif essentiel assigné à l'AELE - contribuer à la reprise des négociations avec la Communauté des Six pour aboutir à une association de tous les pays membres de l'OECE - il est de la plus haute importance que les droits de douane sur l'importation des automobiles en Suisse soient soumis au processus de réduction progressive des droits non fiscaux. Cela ressort aussi bien des statistiques du commerce intra-européen des automobiles que des considérations de politique commerciale énoncées ci-après sous chiffre II. L'inclusion des droits de douane sur les automobiles dans le processus de réduction tarifaire de l'AELE soulève toutefois de sérieux problèmes d'ordre financier ainsi que cela ressort du chapitre III du présent rapport

II. Considérations de politique commerciale:Le marché des automobiles en Europe

L'Allemagne a exporté en 1958 pour 250 millions de dollars d'automobiles vers les Sept contre 116 millions seulement dans le Marché commun.

./...





- 2 -

Les exportations françaises chez les Sept ont atteint 36 millions de dollars dont 12 millions pour la Suisse seule, alors que les exportations françaises en Allemagne et en Italie s'élevaient seulement à 11,5 millions de dollars.

Pour l'Italie ses exportations d'automobiles vers les Sept atteignaient 17 millions de dollars dont 5,4 millions en Suisse.

Ces quelques chiffres montrent qu'en Europe l'AELE est le grand marché d'exportation d'automobiles de la Communauté des Six et que la Suisse occupe dans l'AELE une place de choix.

Les importations d'automobiles en Suisse ont atteint, en 1958, une valeur totale de 364 millions de francs dont 278 (soit 76,6%) en provenance des Six et 49 millions de francs (soit 13,3%) en provenance de l'AELE, dans laquelle les producteurs sont le Royaume-Uni surtout et la Suède un peu.

Dans ces conditions, l'élimination progressive en Suisse des droits de douane sur les automobiles toucherait le point le plus sensible des exportations de la Communauté des Six. Le niveau élevé des droits perçus (20% et plus) et l'âpreté de la concurrence sur le marché suisse, rendront la discrimination tarifaire d'autant plus efficace.

Cette constatation est confirmée par l'extrait suivant d'un discours prononcé récemment à Berlin à l'occasion de l'ouverture de la 10ème Foire de l'Industrie allemande par M. Fritz Könecke, président de la Daimler-Benz A.G. :

" Jedenfalls kann die westdeutsche Automobilindustrie diese drohende Entwicklung nicht auf die leichte Schulter nehmen: Ihr Export in die "Kleine Freihandelszone" ist mehr als doppelt so gross wie in die Länder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Die Länder der "Kleinen Freihandelszone" bezogen 1958 rund 32% der gesamten westdeutschen Kraftfahrzeugexporte, während der Gemeinsame Markt nur 15% der deutschen Kraftwagenausfuhr aufnahm.....

Diese Zahlen sprechen eine deutliche Sprache. Verwirklicht sich die schwache Hoffnung einer baldigen Assoziation zwischen der EWG und der "Kleinen Freihandelszone" nicht, muss unweigerlich mit einer erheblichen Verschlechterung der deutschen Ausfuhrchancen in den Ländern der "Kleinen Freihandelszone" gerechnet werden:

- a) Durch die 20% Zollsenkung für Industrieerzeugnisse am 1.7.1960 werden auf dem Automobilmarkt der "Kleinen Freihandelszone" unse-  
ren englischen Mitbewerbern in diesen Ländern vermehrte Chancen  
zuwachsen. Einige Anzeichen deuten bereits auf eine britische  
Wirtschaftsoffensive in den nordischen Ländern hin.
- b) Die schwedische Automobilindustrie ihrerseits verspricht sich von  
einem auf 90 Millionen Menschen erweiterten und im Gefolge des

./...



Zollabbaues zugänglicher gewordenen Markt grössere Serien zu konkurrenzfähigeren Preisen. Ihre steigenden und über die Grenzen bereits hinausgreifenden Investitionsvorhaben deuten eine entsprechende Vorbereitung an. "

De même, on trouve dans un protocole confidentiel du Comité spécial des Six sur l'Association économique européenne (séance du 9 juillet 1959) la déclaration suivante du secrétaire d'Etat allemand aux affaires économiques, M. Müller-Armack:

" La discrimination que subiront les Six sur les marchés de la petite zone aura d'ailleurs des effets indirects sur la concurrence au sein du Marché commun. En effet, à défaut de pouvoir continuer à écouler leurs produits sur les marchés des Sept, les industries de la Communauté feront des efforts supplémentaires sur le Marché commun. L'industrie automobile allemande exporte par exemple pour 250 millions de dollars vers les Sept et seulement pour 116 millions vers la Communauté. Compte tenu de la forte préférence dont jouissent les automobiles anglaises sur ce marché, l'industrie allemande cherchera certainement des compensations dans la Communauté et s'efforcera notamment d'obtenir l'abolition de certains déséquilibres qui persistent en faveur des industries automobile française et italienne. "

Pour la France, l'exportation des automobiles est une affaire de prestige. Elle attache une importance toute particulière au marché suisse car la concurrence étrangère s'y exerce librement. Elle a exporté en Suisse pour près de 60 millions de francs en 1958 et pour 50 millions déjà au cours de la première moitié de l'année 1959.

### III. Considérations de politique financière: incidences fiscales d'une réduction des droits de douane sur les automobiles dans le cadre de l'AELE

Le co-rapport au Conseil Fédéral du Département des finances et des douanes du 15 juillet 1959 contient une estimation, fondée sur la structure actuelle de nos importations, des incidences financières de la réduction des droits de douane protecteurs dans l'AELE. Vu leur qualité de droit fiscal, il n'a pas été tenu compte dans ces calculs des droits de douane sur les automobiles. Les recettes douanières provenant des importations d'automobiles originaires de l'AELE se sont élevées en 1958 à 7,3 millions de francs environ.

En admettant que les droits de douane sur les automobiles soient inclus dans le processus d'abolition tarifaire au sein de l'AELE, la diminution des recettes douanières évoluera de la manière suivante:

./...



Réduction des droits de douane protecteurs et des droits de douane sur les automobiles dans l'AELE

<u>Année</u>	<u>Réduction</u> %	<u>Diminution des recettes douanières provenant des droits protecteurs</u>	<u>Diminution des recettes douanières provenant des droits sur les automobiles</u>	<u>Diminution totale des recettes douanières</u>
		en millions de francs		
1960 (dès le 1.7.)	20	2,6	0,73	3,33
1961	20	5,2	1,46	6,66
1962	30	7,8	2,19	9,99
1963	30/40	9,1	2,55	11,65
1964 (échéance du régime actuel des finances fédérales)	40	10,4	2,92	13,32
1965	50	13,0	3,65	16,65
-	-	-	-	-
1968	80	20,8	5,84	26,64
-	-	-	-	-
1970	100	26,0	7,30	33,30

La réduction supplémentaire des recettes douanières qui résulterait de l'inclusion des automobiles dans le plan d'abaissement des droits de douane serait égale aux 28% environ des recettes provenant des droits protecteurs. La perte de recettes due à l'extension des mesures de démobilitation tarifaire aux automobiles provoque donc une forte augmentation en % de la moins-value sur les recettes douanières. En valeur absolue, les conséquences financières de cette extension ne doivent toutefois pas être surestimées.

Il n'y a donc pas de problème particulièrement difficile à résoudre du point de vue des conséquences financières d'une démobilitation des droits de douane sur les voitures dans le cadre de l'AELE. Ce serait toutefois une erreur que de vouloir examiner cette question en premier lieu à la lumière de l'AELE. Examinés dans l'optique de la zone de libre-échange élargie, les problèmes de principe qui se posent dans ce cadre ainsi que les incidences éventuelles de l'élimination des droits de douane sur les automobiles sont en effet beaucoup plus lourds de conséquences.

./...



IV. Les problèmes de fond soulevés par l'inclusion des droits sur les automobiles dans le processus de dé-mobilisation tarifaire

a) Le droit sur les automobiles répond à la définition même de droit fiscal. Etant donné qu'on ne fabrique plus d'automobiles en Suisse depuis des décennies, la qualité de droit fiscal pur n'est pas contestée au droit de douane sur les automobiles. L'inclusion de ce droit fiscal dans le processus de réduction des droits de douane portera atteinte aux principes sur lesquels repose la structure traditionnelle de notre système de droits fiscaux, système dont le maintien sans condition a toujours été préconisé par la Suisse. Cette atteinte aux principes ne perd nullement de sa portée, même si l'on tient compte du fait qu'elle trouve avant tout sa justification dans des considérations tactiques qui, en l'espèce, ont pour objet de rapprocher le moment où des pourparlers avec la CEE pourront avoir lieu.

b) L'application, dans le cadre de l'AELE, de règles d'exception influera très probablement dans une certaine mesure sur le traitement qui sera réservé aux droits fiscaux au sein d'une zone de libre-échange élargie. Notre position de négociation n'en sera sans doute pas renforcée, mais bien plutôt affaiblie. Pour autant que les droits de douane sur les automobiles soient soumis, au sein de l'AELE, aux règles générales de réduction tarifaire, il faudra s'attendre, lors de l'établissement de la zone de libre-échange élargie, à rencontrer des difficultés pour obtenir à nouveau la reconnaissance du caractère fiscal de ces droits. Toutefois, nul ne sait dans quelles conditions cette zone de libre-échange élargie sera réalisée ni quel sera le sort des dispositions en vigueur dans l'AELE. On entre ici dans le domaine des conjectures. Il est toutefois vraisemblable que de nombreux et d'importants ajustements seront nécessaires au moment de conclure une Association avec le Marché commun et qu'il y aura place par conséquent pour des modifications des dispositions adoptées dans l'AELE.

c) Il y a lieu de relever par ailleurs qu'une réduction des droits de douane sur les voitures ne constituera en fait qu'un avantage temporaire pour les Etats membres de l'AELE car, dans une zone de libre-échange élargie, tous les partenaires bénéficieront des mêmes avantages. La Confédération serait ainsi conduite à abandonner un principe dans le seul but de procurer un avantage provisoire à des partenaires commerciaux déterminés. Les faits précités ne sauraient être sous-estimés. Ils revêtent une portée d'autant plus grande qu'il s'agit, en matière de droits de douane et notamment de droits fiscaux, de la principale source constitutionnelle de revenus de la Confédération, source à laquelle il ne peut être porté atteinte que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles.

d) Du point de vue de l'équilibre budgétaire de la Confédération, il faut enfin relever que la moins-value des recettes douanières sur les automobiles, pour autant que le processus d'élimina-



tion des droits dans la zone de libre-échange élargie soit conduit à terme, est relativement importante: calculée sur la base de la structure actuelle du commerce, cette moins-value atteindrait environ 65 millions de francs, ainsi que cela ressort du tableau suivant:

Réduction des droits de douane protecteurs et des droits de douane sur les automobiles dans une zone de libre-échange élargie

<u>Année</u>	<u>Réduction %</u>	<u>Diminution des recettes douanières provenant des droits protecteurs</u>	<u>Diminution des recettes douanières provenant des droits sur les automobiles</u>	<u>Diminution totale des recettes douanières</u>
en millions de francs				
1960 (àès le 1.7.)	20	21,5	6,4	27,9
1961	20	43,0	12,8	55,8
1962	30	64,5	19,2	83,7
1963	30/40	75,2	22,4	97,6
1964 (échéance du régime actuel des finances fédérales)	40	86,0	25,6	111,6
1965	50	107,5	32,0	139,5
1966	50	107,5	32,0	139,5
-	-	-	-	-
Réduction complète	100	215,0	64,0	279,0

### V. Conclusions

Il ne fait aucun doute, ainsi que cela ressort des considérations de politique commerciale qui figurent au chapitre II de la présente note, que l'inclusion des droits sur les automobiles dans le processus d'abaissement tarifaire au sein de l'AELE pourrait être déterminante pour l'avenir de l'AELE. Des principes également essentiels pour la politique financière de la Confédération sont, par ailleurs, en jeu; ceux-ci seraient touchés par l'extension aux droits sur les automobiles du processus de réduction tarifaire. Il ressort des considérations de politique financière énoncées au chapitre III ci-dessus que ces principes ne sauraient être affaiblis sans les plus grandes réserves.

./...



~~203~~  
212

Il s'agit néanmoins de déterminer si l'on souhaite que l'AELE soit forte pour faciliter un accord avec la CEE ou si on la préfère au contraire affaiblie, ce qui réduirait les chances de parvenir à cet accord.

Après avoir pesé le pour et le contre nous en avons conclu qu'une solution, qui tiendrait compte aussi bien des intérêts de politique commerciale que de ceux de politique financière, devrait être recherchée. Nous envisageons une proposition de compromis dont la forme serait la suivante:

a) Le principe selon lequel le droit de douane sur les automobiles est un droit fiscal devrait être maintenu. Pour éviter de préjuger l'avenir, le moyen le plus sûr est de continuer à faire figurer les automobiles sur la liste des droits fiscaux.

b) Il est cependant légitime que des mesures spéciales soient prises au sein de l'AELE dans le sens d'un régime particulier. La Suisse accepte de ce fait que, tout en continuant à figurer sur la liste des droits fiscaux, le droit de douane sur les automobiles soit soumis provisoirement aux règles d'abolition tarifaire prévues dans l'AELE. Cette formule n'est certes pas très orthodoxe et pourrait provoquer des questions. Il serait donc nécessaire d'agir, au sein de l'AELE, par la voie de déclarations unilatérales de caractère confidentiel.

Cependant, la Confédération se réserve expressément le droit de stopper le processus d'abolition à un moment donné et de stabiliser les droits. Une telle décision pourrait être prise dès qu'un accord avec la CEE sera intervenu ou, autrement, au plus tard en 1964 (nouvelle réforme des finances fédérales). Cette question devra encore être examinée du point de vue des arrangements qu'elle implique sur le plan interne et sous l'angle des règles du GATT.

c) Il faudrait étudier sur le plan intérieur suisse, la possibilité de mettre en vigueur aussitôt que possible une taxe de contrôle ou une mesure équivalente frappant toutes les importations d'automobiles. Cette taxe devrait servir à compenser la diminution des recettes douanières due à l'inclusion du droit sur les automobiles dans le processus de réduction des droits au sein de l'AELE. Elle permettrait par ailleurs de caractériser, dans une certaine mesure, le droit de douane sur les automobiles comme étant un droit particulier qui se différencie des autres droits en ce qui concerne le processus de réduction: il n'est en effet pas prévu dans l'AELE que les droits de douane protecteurs soient remplacés lors de leur abolition.

Il faut relever tout particulièrement que l'abolition des droits de douane sur les automobiles ne doit pas préjuger le régime futur auquel seront soumises les automobiles sur le plan fédéral en tant que catégorie particulière.

./...

- 8 -

d) Le cas des droits de douane sur les automobiles doit être isolé. Les aménagements envisagés à propos de cette position fiscale ne sauraient en aucun cas conduire à des requêtes en faveur d'autres positions fiscales.

e) Il appartiendra à la délégation suisse à Stockholm de trouver une formule dans le cadre de l'AELE qui, tout en tenant compte des considérations exposées ci-dessus, soit aussi présentable vis-à-vis des pays tiers.