

L'administration des douanes suisses face à la sous-traitance internationale

Autor(en): **Lenz, Charles**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **44 (1964)**

Heft 4: **La sous-traitance et la main-d'œuvre étrangère**

PDF erstellt am: **28.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-886946>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

L'ADMINISTRATION DES DOUANES SUISSES FACE A LA SOUS-TRAITANCE INTERNATIONALE

par Charles LENZ

Directeur général des Douanes suisses

La politique douanière d'un pays dépend, d'une part, de la structure et de l'orientation de l'économie nationale et, d'autre part, des besoins financiers de l'État.

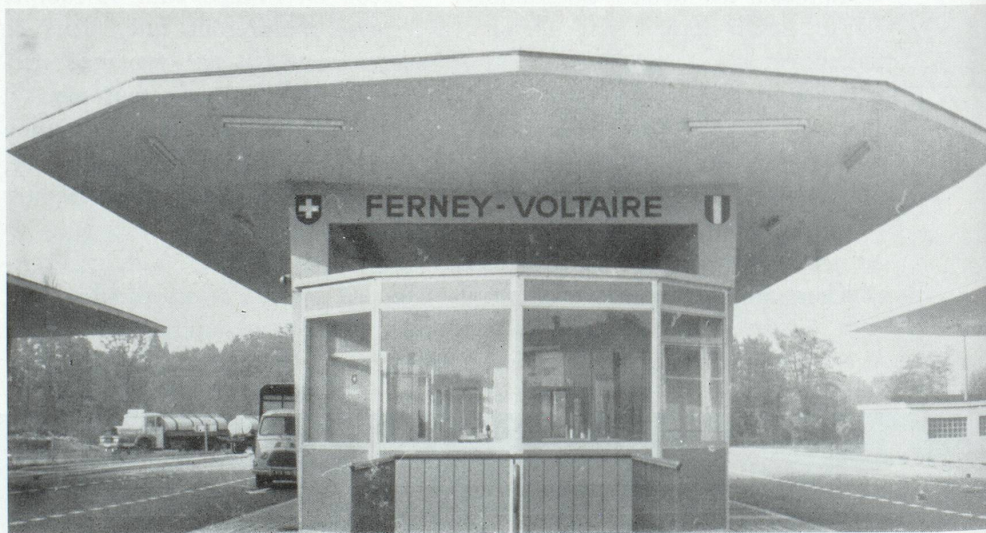
La politique douanière suisse s'applique à une économie très fortement industrialisée, ne disposant pas de matières premières indigènes, spécialisée dans une production de haute qualité, et dont les débouchés les plus importants se situent à l'étranger. Par conséquent, cette politique doit demeurer libérale. Aussi, d'une manière générale, nos tarifs douaniers ont-ils toujours été fixés à un niveau modeste. Les droits sur les matières premières, et bien souvent ceux frappant les demi-produits, restaient et restent encore très faibles, voire insignifiants.

Sur le plan fiscal, les droits de douane constituèrent très longtemps les ressources essentielles de la Confédération. Aujourd'hui encore, ce sont les seuls impôts fédéraux dont la constitutionnalité est ancrée d'une manière définitive.

Le régime douanier applicable à la sous-traitance internationale devra s'inspirer des deux impératifs évoqués ci-dessus, l'un ou l'autre ayant la prépondérance, selon les circonstances de l'époque. Ainsi, vers 1848,

la sous-traitance était essentiellement une activité locale. Les transports internationaux n'étaient ni assez développés ni assez bon marché pour en permettre un développement intense entre nations. D'autre part, la Constitution de la jeune Confédération a surtout le souci de l'égalité des citoyens devant la loi. Dans son

message relatif à la loi du 30 juin 1849, le Conseil fédéral d'alors refuse « d'accorder par exception à quelques branches d'industrie une protection plus grande qu'à d'autres, par la raison que la Constitution fédérale, dans son esprit et dans sa lettre, proclame l'égalité de tous les citoyens et abolit les privilèges ». Pourtant,



(Photo Yves Gasser)

les autorités de l'époque se rendent compte que les villes de la zone frontière risquent de subir un dommage par l'établissement à leurs portes des nouvelles douanes fédérales. C'est pourquoi la loi sur les douanes de 1849 autorise certaines facilités en faveur des matières « importées du voisinage » en Suisse pour être perfectionnées et retirées dans un délai convenable ». Ainsi, dès la naissance de notre État moderne, la législation suisse admettait la naissance d'un régime douanier spécial pour la sous-traitance, mais à l'échelon local seulement.

La deuxième moitié du XIX^e siècle connut un développement économique extraordinaire, grâce également au développement des transports. D'autre part, certaines industries se spécialisaient fortement, particulièrement dans les textiles. Sous l'influence de ces deux facteurs, la sous-traitance perd son caractère local ou régional. Aussi la nouvelle loi sur les douanes du 28 juin 1893 étend-elle les facilités douanières accordées à la sous-traitance à tous les produits importés temporairement pour être perfectionnés en Suisse, qu'elle que soit la région dont ils proviennent. Cependant, ces facilités sont limitées par certaines conditions strictes. Le régime douanier de faveur n'est accordé à ces produits que s'ils conservent leur nature essentielle (ainsi, un tissu doit rester un tissu; en revanche, on admet qu'il soit blanchi ou teint en Suisse). D'autre part, les facilités ne sont données que si des intérêts spéciaux de l'industrie le commandent et seulement si aucun intérêt majeur ne s'y oppose. Enfin, l'ampleur de l'allègement douanier peut être limitée à une simple réduction du droit de douane (et non pas à sa suppression totale).

Entre les deux guerres mondiales, la législation douanière suisse franchit une nouvelle étape. Divers accords sont signés avec la France, l'Allemagne et l'Italie à propos de la sous-traitance. Ces accords suppriment le caractère de simple « possibilité » que revêtaient les allègements légaux et instaurent leur application obligatoire à certains contingents ou à certaines marchandises. En outre, ces conventions prescrivent généralement la franchise de droits alors que la loi suisse prévoyait soit la réduction, soit la suppression des droits.

Enfin, l'introduction du nouveau tarif des douanes fédérales, du 19 juin 1959, a été l'occasion d'étendre encore

les facilités accordées à la sous-traitance internationale. En effet, la condition de la « nature essentielle » (que devait conserver la marchandise devant être perfectionnée) a été abandonnée. Par contre, pour des raisons fiscales évidentes, on a maintenu les clauses selon lesquelles le régime de faveur n'est accordé à la sous-traitance que si des intérêts spéciaux

douanières suisses visant la sous-traitance ne réside pas dans la recherche d'une utilisation optimale d'installations industrielles. En 1849, ces facilités furent accordées par respect des structures locales que le jeune État fédéral ne voulait pas détruire. Très tôt, cette raison fit place à la nécessité de maintenir un haut niveau d'exportations, puisque le pays était



(Photo Yves Gasser)

de l'économie (la loi précédente disait : « de l'industrie ») l'exigent et qu'aucun intérêt majeur ne s'y oppose.

Le bref rappel historique ci-dessus permet différentes constatations. Notons d'abord que le droit douanier suisse ne connaît pas l'expression « sous-traitance ». Il parle de « trafic de perfectionnement », ce terme ayant une portée plus grande. En effet, dans la sous-traitance, l'industriel qui remet une marchandise à un tiers reste maître de cette marchandise vis-à-vis de celui qui l'a commandée. Ce genre de trafic correspond à ce que le droit douanier suisse désigne par « trafic de perfectionnement à façon ». Cependant, le droit suisse accorde les mêmes facilités au « trafic de perfectionnement commercial » : dans celui-ci, l'industriel qui perfectionne la marchandise l'a acquise de sa propre initiative, et il la revendra (après perfectionnement dans son usine) à un client qu'il devra rechercher lui-même.

D'autre part, l'origine des facilités

contraint d'importer beaucoup. Plus tard, ce régime douanier de faveur permit aux industries qui en bénéficiaient de lutter contre une concurrence étrangère qui produisait derrière une forte protection douanière : les accords signés dans ce domaine permettaient de conserver des places de travail dans des industries que la crise menaçait alors. Aujourd'hui, ces facilités donnent la possibilité de confier à des industries étrangères l'exécution de travaux que notre appareil de production, surchargé, n'arrive plus à accomplir.

Il est intéressant de noter que, à travers ces motifs différents, le texte légal favorisant la sous-traitance est rédigé en termes tels que les autorités disposent avec lui d'un instrument qui permet une intervention rapide et souple, constamment adaptée aux circonstances économiques du moment. Pourtant, ne visant que le perfectionnement ou la réparation de marchandises, il aurait pu s'avérer trop restrictif en certains cas. C'est

pourquoi les autorités fédérales ont profité de l'introduction du nouveau tarif douanier du 19 juin 1959 pour développer encore la législation douanière en adoptant une disposition qui autorise le Conseil fédéral à accorder, *dans des circonstances extraordinaires*, des facilités douanières temporaires, allant jusqu'à la franchise douanière. Se fondant sur cette disposition, le Conseil fédéral décidait, le 7 septembre 1962, l'admission en franchise des empeignes pour chaussures importées après avoir été confectionnées à l'étranger à l'aide de cuir suisse. Le 15 novembre 1963, notre gouvernement réduisait à 10 % les droits frappant les sous-vêtements et les vêtements dont les parties étaient découpées en Suisse puis cousues à l'étranger et réimportées. Avec ces arrêtés, le Conseil fédéral

cherchait à déplacer à l'étranger un processus partiel de fabrication, afin d'atténuer la surchauffe économique régnant en Suisse. Ces deux cas sont un exemple parfait de sous-traitance internationale bénéficiant d'allègements fiscaux.

En 1963, la Suisse a reçu pour 150 millions de francs de marchandises en sous-traitance et en a envoyé pour 153 millions de francs à l'étranger. Son trafic total de perfectionnement s'élevait à 203 millions à l'importation et à 227 millions à l'exportation. D'autre part, nos importations s'élevaient à 14 000 millions de francs et nos exportations à 10 400 millions de francs pour la même année. On trouvera peut-être modestes les chiffres relatifs à la sous-traitance. Il faut tenir compte, cependant, que de nombreux taux du tarif

douanier suisse ont plus la valeur de taxes administratives que de véritables droits. Pour ces taux, le paiement des droits est souvent une solution plus rationnelle que la soumission des marchandises aux formalités administratives inhérentes au trafic de perfectionnement. Les chiffres ci-dessus n'indiquent donc qu'un minimum des valeurs faisant l'objet de la sous-traitance.

Ainsi, le droit douanier suisse, s'il en ignore le nom, n'ignore pas le fait de la sous-traitance. Il ne la soumet qu'à un seul impératif : l'intérêt majeur du pays. Lorsque cet intérêt majeur impose la sous-traitance à l'échelle internationale, l'intérêt fiscal s'efface et nos autorités la favorisent, comme le démontrent les exemples cités.

Ch. L.

(Photo Yves Gasser)

