

Monsieur
Ueli Maurer
Conseiller fédéral
Chef du Département fédéral des finances
DFF
3003 Berne

Par email : rechtsetzung@ezv.admin.ch

Genève, le 10 décembre 2020

Consultation : Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

Monsieur le Conseiller fédéral,

En date du 11 septembre 2020, le Conseil fédéral a décidé de mener une consultation sur la révision de la législation douanière en vue de l'adoption d'une nouvelle loi définissant les tâches d'exécution du futur Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (**LE-OFDF**) et d'une nouvelle loi sur les droits de douane (**LDD**).

Compte tenu de l'importance de cette réforme pour l'économie, et en particulier pour l'économie genevoise, la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (**CCIG**) tient à faire part de sa position sur le projet en consultation, en se focalisant tout particulièrement sur les dépôts francs sous douane (**DF**).

1. Résumé

La réforme de la législation douanière telle que proposée par le Conseil fédéral conduirait à la disparition du régime des DF au profit d'un régime d'entrepôt (**ED**) dont on peut penser qu'il sera similaire à celui de l'entrepôt douanier ouvert (**EDO**) existant actuellement.

La disparition de la notion de DF remet en cause un régime légal qui a contribué non seulement au développement du marché de l'art en Suisse, mais également à l'émergence d'activités annexes qui revêtent à l'heure actuelle une grande importance pour l'économie suisse en général, et pour l'économie genevoise en particulier. En effet, il est à prévoir que les entrepositaires qui louent actuellement des locaux dans les DF suisses soient contraints, si la

proposition de révision législative devait être adoptée en l'état, de demander une autorisation en tant qu'ED. Ces entrepositaires seraient alors soumis à des obligations règlementaires (notamment le paiement d'une sûreté) qui les inciteraient à déplacer leurs activités vers des pays qui n'imposent pas de telles contraintes. **Les DF suisses, mais également le marché de l'art suisse et les nombreuses activités périphériques liées à ce marché, en seraient gravement affectés.**

La CCIG souligne qu'entreprendre des réformes qui pourraient faire fuir des entreprises à l'étranger ou qui créent des incertitudes telles que par anticipation, dans un souci de sécurité juridique, certaines entreprises préféreraient s'exiler, n'est certainement pas une approche adéquate compte tenu des difficultés économiques actuelles et futures.

Dans sa teneur actuelle, le projet de révision pourrait ainsi **remettre en question la viabilité économique des DF**, telle que celui exploité à Genève par la société Ports Francs et Entrepôts de Genève SA (**PFEG**). Or, durant ces dernières années, les DF, et tout particulièrement les PFEG, ont été les catalyseurs du **développement du marché de l'art** en Suisse. Il s'agit d'un secteur économique :

- (i) qui attire dans son sillage de **nombreuses activités annexes** (par exemple: galeries, ventes aux enchères et foires, dont *Art Basel*, la plus importante foire mondiale);
- (ii) qui constitue un moteur important pour l'**hôtellerie**, la **restauration** et les **transports** (des secteurs soumis à une crise sans précédent en 2020); et
- (iii) qui contribue à la prospérité de la **place financière suisse** (au vu du lien étroit entre le monde de l'art et le monde financier, y compris celui des assurances, les œuvres d'art constituant une classe d'actifs très recherchée par certains investisseurs).

Selon une étude, les retombées économiques indirectes de l'activité des PFEG s'élevaient, en 2011, à environ CHF 300 millions¹. Neuf ans plus tard, et compte tenu du développement du marché de l'art, ces retombées économiques sont probablement nettement plus importantes.

La CCIG est d'avis qu'une remise en cause du fonctionnement actuel des PFEG aurait un **effet dramatique sur le marché de l'art** en Suisse, avec, à la clé, des **pertes fiscales massives** pour le canton de Genève et pour la Confédération (notamment au niveau de la TVA) et la **disparition de milliers d'emplois**.

2. Importance économique du marché de l'art en Suisse

Représentant un chiffre d'affaires mondial de USD 64.1 milliards en 2019², le marché de l'art constitue un pan considérable de l'économie mondiale.

Au niveau suisse, selon les statistiques de l'Office fédéral de la statistique et de l'Office fédéral de la culture³, l'importance économique du marché de l'art (au sens strict, sans les activités annexes) peut être illustrée par les chiffres suivants (pour l'année 2013, étant précisé que les chiffres actuels sont très vraisemblablement plus élevés):

Places de travail : 13'182
Entreprises : 5'836
Chiffre d'affaires : CHF 2'048 millions

¹ Le Temps, *300 millions de retombées pour Genève*, 30 janvier 2014, disponible sur: <http://www.letemps.ch/suisse/2014/01/30/300-millions-retombees-geneve> (consulté le 30.11.2020).

² UBS, *The Art Market 2020*, page 17. Dans la mesure où les transactions réalisées sur le marché de l'art se caractérisent par une certaine confidentialité, il est probable que ces chiffres soient inférieurs à la réalité.

³ Office fédéral de la statistique / Office fédéral de la culture, *Statistiques de poche de la culture en Suisse*, 2019, page 76.

Les PFEG, qui sont un facilitateur essentiel pour la logistique des foires et du commerce de l'art plus largement, sont un des piliers de ce marché au niveau mondial. L'on estime que les biens déposés aux PFEG représenteraient **plus de 50% des transactions** générées par les ventes publiques, les ventes *after-sale*, les ventes de gré à gré et le courtage⁴. Selon une étude d'*Artprice* réalisée en 2015, au cours de laquelle sur deux ans plus de 12'000 acteurs institutionnels, marchands, experts et collectionneurs ont été interrogés, **81% de ces acteurs reconnaissent que la présence des PFEG est une nécessité absolue en vue de la réalisation de leurs activités en Suisse**⁵.

3. Importance économique des activités annexes au marché de l'art en Suisse

La présence des PFEG à Genève a contribué au développement d'un nombre considérable d'activités périphériques au marché de l'art au sens strict.

- Maisons de ventes aux enchères : Une multitude de maisons de ventes aux enchères sont actives à Genève, telles que *Christie's*, *Sotheby's*, *Koller*, *Piguet* ou *Bonhams*. L'installation récente d'*Artcurial* démontre la vivacité de la place genevoise et suisse. Le développement de ce secteur entraîne d'évidentes retombées pour d'autres secteurs économiques (par exemple l'hôtellerie et la restauration, particulièrement fragilisés à l'heure actuelle) et d'importantes rentrées fiscales pour le canton de Genève mais également pour la Confédération, notamment au niveau de la TVA;
- Restaurateurs de tableaux, qui exercent leurs activités pour le compte de musées en Suisse (Musée d'Art et d'Histoire de Genève, Mamco, *Fondation Gianadda*) ou à l'étranger (*The Metropolitan Museum* à New-York ou le *Louvre* à Paris);
- Encadreurs et activités de caisseries et d'emballage pour les œuvres d'art ;
- Laboratoires d'analyses et experts scientifiques ;
- Photographes d'œuvres d'art ;
- Stockage et commerce lié aux grands crus de vins ;
- Haute horlogerie et sertissage ;
- Entrepôts, négociants et galeristes ; et
- Assureurs.

Le marché de l'art présente également des liens naturels et étroits avec la place financière⁶, notamment compte tenu du fait que les œuvres d'art constituent une classe d'actifs recherchée par certains investisseurs. Le maintien du marché de l'art qui, pour les motifs indiqués ci-dessus, passe par la pérennité des PFEG, constitue **l'une des pierres angulaires sur laquelle est fondée le secteur financier suisse**.

Une telle concentration d'activités, de compétences et de savoir, avec toutes les interactions positives que cela génère, est certainement une spécificité unique au monde du site des PFEG.

Créer une incertitude quant au devenir des DF en général, et des PFEG en particulier, ne manquera pas d'être porté à la connaissance de places concurrentes qui, cas échéant, n'hésiteront pas à faire valoir leurs points forts au détriment de Genève et de la Suisse. Ce processus est connu, par exemple, lorsqu'une organisation internationale cherche à s'installer dans une juridiction ou lorsque la juridiction actuelle ne donne plus satisfaction : il y a alors pléthores d'Etats qui se pressent au portillon. A la suite du Brexit, le Royaume-Uni, qui est déjà

⁴ Artprice.com, *Vers une plus grande transparence des ports francs et du marché de l'art*, 3 juin 2015, disponible sur: <https://artmarketinsight.wordpress.com/2015/06/03/artprice-addendum-3-juin-2015-vers-une-plus-grande-transparence-des-ports-francs-et-du-marche-de-l-art/> (consulté le 03.12.2020).

⁵ *Idem*.

⁶ Deloitte, *Art & Finance Report 2019*, 6ème édition, disponible sur: <https://www2.deloitte.com/lu/en/pages/art-finance/articles/art-finance-report.html> (consulté le 03.12.2020).

une place concurrente (mais néanmoins amie) de Genève, aura de nouveaux arguments à faire valoir : ceux-ci pourraient définitivement convaincre certaines entreprises de se délocaliser si les incertitudes régnant en Suisse sont trop grandes ou si le régime à venir s'annonce d'ores et déjà plus défavorable.

4. Propositions

Au vu de ce qui précède, la CCIG ne peut s'accommoder d'une disparition pure et simple du régime des DF, laquelle aurait pour conséquence que les entrepositaires, qui louent actuellement des locaux au sein des DF, devraient demander une autorisation en tant qu'ED et, probablement, déposer une sûreté. De telles obligations conduiraient probablement à une **délocalisation des activités de ces entrepositaires**.

Au vu de ce qui précède, la CCIG formule les propositions suivantes :

1. La LE-OFDF devrait prévoir une **forme spéciale d'ED pour les "marchandises sensibles"** (selon la définition qui figure actuellement à l'annexe 2 de l'ordonnance sur les douanes (OD), qui comprend notamment les œuvres d'art). Cette forme spéciale d'ED reprendrait certaines spécificités du DF actuel, en particulier en termes de conditions spéciales d'entreposage et de sécurité.

A titre d'alternative, la CCIG propose d'ajuster la réforme afin de permettre le maintien de la configuration légale actuelle dans laquelle les DF jouent le rôle d'entreposeur qui loue des locaux à des entrepositaires. Dans un tel scénario, l'autorisation en tant que (futur) ED serait délivrée à l'exploitant du DF (par exemple les PFEG) en réservant la possibilité pour ce dernier de louer des locaux à des entrepositaires.

2. Si le futur ED devait être modelé sur le régime actuel de l'EDO, la question de la sûreté doit être abordée dans la loi :
 - La pratique actuelle en matière d'EDO exige la fourniture d'une sûreté pour garantir l'observation des obligations découlant de la réglementation douanière. La sûreté est fixée à un montant en règle générale de 2% de la valeur du stock annuel moyen de marchandises étrangères non dédouanées, ce pourcentage pouvant être réduit à 1%.
 - Pour une valeur de stock de CHF 2 milliards (ce qui est un montant parfaitement réaliste si les valeurs déposées sont des œuvres d'art), une sûreté de 1% (taux réduit) représenterait un montant de CHF 20 millions. Une telle immobilisation financière mettrait en péril l'activité-même de l'ED.
 - Dans l'univers de forte concurrence qui caractérise actuellement ce secteur économique, les entrepositaires quitteraient très vraisemblablement les PFEG (et la Suisse) pour déplacer leurs activités vers un pays qui n'impose pas une telle contrainte. A la suite du Brexit, Londres, qui est déjà une place concurrente de Genève, pourrait faire valoir des arguments propres à convaincre des entreprises à se délocaliser au Royaume-Uni.
 - Au vu de ce qui précède, la CCIG propose que l'ED spécial pour marchandises sensibles (cf. la proposition 1 ci-dessus) soit spécifiquement exclu (au niveau de la loi) de l'obligation de déposer une sûreté, au motif que cet ED serait soumis à un contrôle (plus poussé, selon des modalités à définir encore) de l'OFDF, ce qui rendrait superflu l'imposition d'une sûreté, tout comme une telle sûreté n'est pas imposée à l'exploitant d'un DF à l'heure actuelle.

5. Conclusions

D'étroites relations se sont tissées entre les DF, le marché de l'art et le tissu économique suisse. Musées et institutions culturelles, mais aussi l'hôtellerie, la restauration, et l'ensemble du commerce par voies aérienne (Aéroport International de Genève), terrestre et ferroviaire, dépendent directement de la bonne santé du marché de l'art en Suisse et, donc, de la pérennité des DF.

Une remise en cause de la viabilité économique des DF par le biais de la réforme législative envisagée est susceptible d'entraîner **des pertes économiques significatives pour la Suisse en général, et pour Genève en particulier**. Ce volet de la réforme (dans la forme présentée actuellement) est donc particulièrement malvenu durant la présente crise sanitaire et économique.

La CCIG accepte le fait que le régime du DF doit évoluer. Cela étant dit, il paraît possible de créer un **régime particulier d'ED** qui reflète certaines spécificités du DF.

Ainsi, la CCIG propose, notamment, un ajout ponctuel à la réforme actuellement proposée, en suggérant la possibilité de créer un régime particulier d'ED qui reprenne certaines spécificités du DF pour **l'entreposage des œuvres d'art et d'autres marchandises qualifiées de "sensibles"** dans la législation douanière actuelle.

Enfin, le rapport explicatif relatif à la révision de la législation douanière mentionne que « (...) La modernisation complète de l'OFDF bénéficiera avant tout aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux grandes entreprises spécialisées dans les importations et les exportations », p. 196). La CCIG souligne que la **révision proposée doit impérativement tenir compte du rôle déterminant assumé par les Chambres de commerce et d'industrie en matière de documentation d'exportation**, notamment en ce qui concerne les certificats d'origine et les carnets ATA.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien porter à ces éléments, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, nos salutations distinguées.

Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève



Vincent Subilia
Directeur général



Nathalie Hardyn
Directrice Département politique

La Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG) a pour objectif d'assurer une économie forte, permettant aux acteurs qui constituent le tissu économique local d'exercer leur activité de manière pérenne. Association de droit privé, indépendante des autorités politiques, la CCIG fait entendre la voix des entreprises, par exemple lors de consultations législatives cantonales et fédérales, et en formulant des propositions ayant trait aux conditions cadre économiques. La CCIG compte plus de 2 500 entreprises membres.