

Le potentiel de la douane électronique en Suisse: le point de vue de l'économie

La Suisse est fortement dépendante de son commerce extérieur, ce qui oblige les entreprises concernées à se soumettre aux règlements douaniers et aux formalités qui s'y rattachent. Cela peut se transformer en surcharge administrative, en surcoûts logistiques et en mises en conformité onéreuses. L'enquête menée auprès des entreprises se concentre sur le coût des procédures douanières actuelles. Le but est d'identifier, dans chaque secteur, les possibilités de réduction des coûts et d'amélioration de l'efficacité. Cela détermine la portée et les priorités de la douane électronique.



Selon l'étude, une douane électronique bien conçue serait d'une grande aide pour réduire les frais en formalités douanières des entreprises. Cela permettrait également de diminuer les désavantages que subit le commerce suisse par rapport aux sociétés concurrentes installées dans l'UE.

Photo: Keystone

Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a demandé une enquête externe à la Cross-border Research Association (CBRA) de Lausanne, qui s'intègre à l'étude de faisabilité que mène le groupe d'experts interdépartemental sur une possible participation de la Suisse au projet de douanes électroniques de l'Union européenne. L'enquête a commencé en mai 2010 auprès des entreprises actives dans le commerce international. Le rapport final a été remis en décembre 2010.

Procédure et groupes visés

Le principal instrument utilisé a été un questionnaire de 15 pages contenant quelque trente questions. Il a été expédié, après vérifi-

cation, à plus de mille entreprises; plusieurs canaux ont été utilisés: notamment Economiesuisse, le Swiss Shippers Council et l'Union suisse des arts et métiers. Le principal groupe visé réunissait les établissements commerciaux, les entreprises individuelles et les grossistes qui importent, exportent ou effectuent des opérations de transit. L'opération a permis de recueillir des données provenant de 70 entreprises. Plus de 80% d'entre elles sont soumises à des procédures d'importation et d'exportation et le reste mène des opérations de transit. Les participants au questionnaire peuvent être considérés comme prenant une part active au commerce international: plus de 60% de leurs achats (en valeur) étaient importés, alors que 75% de leurs ventes (toujours en valeur) étaient exportées de Suisse. Quelque 75% de ces établissements sont des petites et moyennes entreprises (PME).

En ce qui concerne le nombre de déclarations, l'écart est large. Ainsi, celles liées aux importations étaient au minimum de 11 et au maximum de 100 000 par an. L'Union européenne est, de loin, le partenaire le plus important. La zone douanière la plus com-



Mikael Granqvist
Cross-border Research
Association, Lausanne



Juha Hintsa
Cross-border Research
Association, Lausanne

munément citée est Schaffhouse, suivie de Bâle, Genève et Lugano. Le principal mode de transport est la route, suivie par l'avion, le rail et la navigation intérieure.

Principaux enseignements de l'étude

Les entreprises qui ont répondu préparent, remplissent et conservent leurs déclarations en douane de différentes façons. Un tiers d'entre elles environ utilisent un système informatique soit interne soit spécialisé dans la planification de ressources. Les logiciels loués ou en location-vente répondent à 15% des besoins et sont surtout utilisés dans les procédures de transit et d'exportation. Plus des deux tiers des entreprises utilisent la plateforme «e-dec» pour leurs déclarations à l'exportation. Environ un quart d'entre elles continuent de travailler avec des supports papier et 6% choisissent d'autres formes de communication, comme le télécopieur, le téléphone ou la transmission orale. Les documents demeurent en grande partie sur papier, plus particulièrement en ce qui concerne les importations, un domaine où quasiment toutes les entreprises se plient à cette règle. L'entreposage numérique est plus habituel dans le domaine des exportations. La moitié des entreprises participantes ont recours aux services de tiers – expéditeurs, agréés en douane, etc. – pour la préparation et la présentation de documents, surtout dans le cas d'importations.

La moitié des entreprises n'a aucune idée des coûts de conformité en douane, tandis que l'autre moitié déclare avoir une base d'estimation ou même les possède sous forme de données annuelles ou par déclaration. Cette dernière coûte entre 3 et 186 francs, la moyenne s'élevant à 56 francs. Parmi les quatre éléments qui composent les coûts de conformité, les ressources humaines internes occupent la place la plus importante, suivies des systèmes informatiques externes. Les systèmes internes étaient considérés comme prioritaires dans le budget 2010/11, alors que les investissements dans des services externes de conformité aux douanes arrivaient en dernière position. On peut, en outre, dire qu'en faisant appel à des tiers pour procéder aux formalités d'exportation, le coût de chaque déclaration gonfle de 30%, contrairement aux importations, où il n'existe aucune différence. Cet écart peut avoir plusieurs origines: en dehors du bénéfice de l'entreprise tierce, il est possible que la société exportatrice qui n'utilise pas de tels services ne comptabilise pas tous les coûts internes que lui causent les formalités douanières. Ce sujet pourrait faire l'objet d'une nouvelle recherche.

De futures améliorations dans les rapports échanges-douane, ainsi que le développement de la douane électronique et de la cyber-administration en Suisse représentent autant de bénéfices possibles dont les six suivants sont considérés comme les plus importants:

- allègement des procédures d'exportation;
- plus de souplesse dans les rapports avec la douane;
- diminution du nombre de données douanières à réintroduire dans le processus de déclaration;
- flux de données continu entre les parties concernées et possibilité de réutiliser ces mêmes données;
- meilleure prévisibilité des processus de dédouanement et des flux de marchandises;
- réduction des autres coûts administratifs.

À l'autre bout de l'échelle, les trois priorités les moins importantes sont l'allègement des procédures de transit, la coordination des approches utilisées dans le contrôle des biens et l'application de la législation, enfin la protection des données sensibles liées au commerce.

Résultats spécifiques aux PME

Les PME, qui forment les trois quart des entreprises étudiées, utilisent moins souvent l'informatique (interne ou spécialisée dans la planification de ressources) que les grandes entreprises pour préparer et remplir leurs déclarations en douane. Suivant les systèmes informatiques ou la procédure douanière, entre 0 et 18% des PME exploitent les données ou les fonctionnalités de ces mêmes systèmes, les autres se reposant sur des approches plus traditionnelles. D'autres systèmes automatisés – comme «e-dec» ou le nouveau système de transit informatisé (NSTI) – sont également plus rares parmi les PME. Les méthodes de conservation des déclarations passées (numérique contre papier) et l'utilisation de services de tiers (principalement agréés en douanes et logiciels loués) sont, en revanche, à un niveau similaire à celui des grandes entreprises. Les PME ont, par ailleurs, moins conscience des coûts de conformité en douane, que ce soit par an ou par déclaration. La différence est plus importante dans le cas des importations que des exportations, puisque plus de la moitié des PME n'en connaissent pas le montant, pour un tiers dans les grandes entreprises.

Le coût par déclaration est de 62 francs pour les PME, ce qui est plus élevé que pour les autres entreprises (37 francs); cela constitue un cas typique d'économie d'échelle ap-

pliqué aux dédouanements. En ce qui concerne le budget 2010/11 alloué au développement de la conformité en douane, les PME prévoient d'abord d'investir dans les systèmes informatiques internes alors que les grandes entreprises privilégient les solutions externes.

Les principaux problèmes touchant aux rapports échanges-douane

Quand on demande au secteur privé – n'importe où dans le monde – quels sont les principaux problèmes que pose l'administration douanière, on ne manque généralement pas de critiques. Cela provient du fait que son double rôle de contrôle et de facilitation des échanges est, par nature, difficile et propice aux récriminations.

Les participants ont déploré un certain nombre de problèmes, que nous avons résumé dans ce qui suit, tout en cherchant à demeurer aussi précis que possible:

1. La lenteur des opérations en douane a été pointée du doigt par au moins 15 entreprises dans la partie ouverte du questionnaire. Les commentaires pouvaient être vagues («le temps d'attente doit être réduit») ou se rapporter à la compétitivité (spécialement lorsque la concurrence provient de l'UE) ou au service à la clientèle. Une entreprise remarque que «le transport entre la Suisse et Stuttgart prend trois jours dont un de dédouanement, tandis que, pour l'Asie, il faut quatre jours».
2. De nombreuses sociétés sont préoccupées par le coût global des conformités douanières. Elles sont au moins douze à avoir lié le développement de la douane électronique à des réductions de coûts.
3. Quelques entreprises ont critiqué le système «e-dec». Elles se plaignent de sa rigidité, de son taux d'erreurs et des coûts de mise à jour. Une entreprise déclare qu'elle a eu beaucoup de problèmes à communiquer avec le système et que «e-dec» possède des données que les douanes ne peuvent pas lire. Une autre se plaint de ne pas voir ce que leur apporte la douane électronique, d'autant plus qu'«e-dec» est compliqué et favorise les erreurs informatiques...
4. Enfin, mais ce problème n'est pas le moindre, 60% des entreprises bénéficiaient de la *règlementation simplifiée à l'exportation (RSE)* qui s'est terminée le 31 mars 2010. Quelque 70% d'entre elles ont vu leurs coûts de dédouanement grimper, en raison principalement des investissements qu'elles ont dû consentir dans de nouveaux logiciels et ordinateurs. Six sociétés ont rapporté des chiffres détaillés qui vont

de 3400 francs pour les PME à 128 000 francs pour les grandes entreprises.

Les recommandations de l'économie privée

Les entreprises installées dans l'UE disposent d'un avantage de coût, lorsque leurs marchandises circulent dans cet espace, par rapport aux suisses. Pour l'économie privée, un système de douane électronique bien conçu et largement diffusé peut aider à réduire les coûts de conformité douaniers; il peut également améliorer l'efficacité des opérations de dédouanement et les fluidifier. Il faut toutefois prendre garde, lors de la conception et de l'implantation d'un tel système, à de nombreux détails, les techniques miraculeuses n'existant pas.

Portée et priorités de la douane électronique

Ce système peut renfermer plusieurs services en termes de contenus et de fonctionnalités, le but suprême étant de permettre au secteur privé d'accomplir ses formalités douanières plus rapidement et à meilleur compte qu'aujourd'hui. Pour les participants à l'étude, les éléments suivants relèvent du domaine de la douane électronique:

- préparation des déclarations;
- remplissage des déclarations;
- affichage du statut des déclarations remplies;
- stockage des déclarations;
- remplissage et stockage d'autres documents du secteur privé relatifs à la douane, y compris les rapports mensuels sur chaque marchandise;
- stockage et partage de tous les formulaires ayant trait au commerce et à la logistique transfrontière, y compris ceux qui n'ont rien à voir avec la douane.

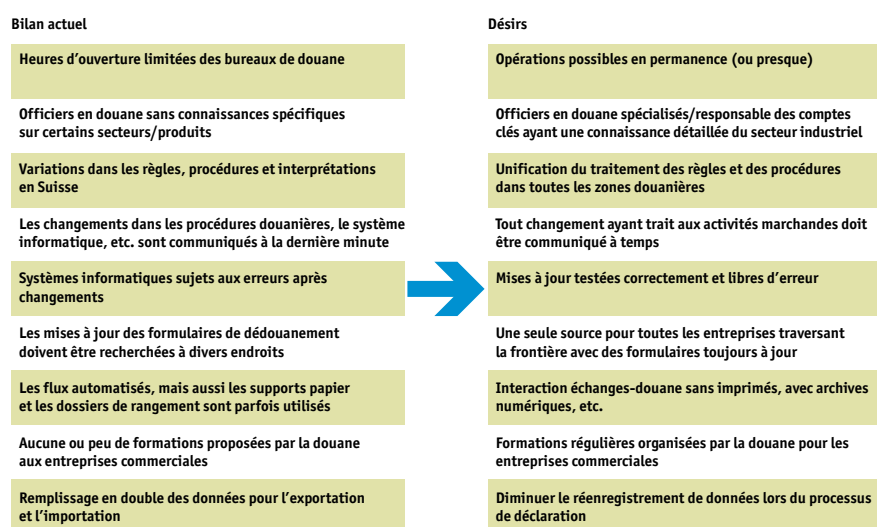
D'autres éléments peuvent être ajoutés à cette liste pour la Suisse, comme des fonctionnalités permettant d'imprimer des documents d'importation, d'exportation ou de transit (en admettant que les documents papier soient toujours nécessaires), des possibilités de sortir des statistiques dans ces mêmes domaines et un système de sauvegarde pour les données concernant les déclarations. Si on se penche sur ce qui existe déjà à l'étranger, on pourrait également ajouter un système interactif de classification des tarifs douaniers, le cours des changes officiel et les directives contraignantes.

Amélioration de la qualité du service

Nombre de ceux qui ont répondu aimeraient être informés aussi vite que possible des changements prévus et des mises à jour,

Graphique 1

Désirs exprimés par l'économie privée pour améliorer l'interaction entre les échanges et la douane



Source: Granqvist, Hints / La Vie économique

lorsqu'ils se rapportent à des procédures, à des demandes d'information ou à n'importe quel objet touchant à la réglementation. Les entreprises pourraient ainsi éviter de «courir» à la dernière minute pour mettre à jour leurs propres processus ou systèmes, ou encore mettre au courant leur personnel. Une plateforme douanière électronique pourrait anticiper ces problèmes en servant de canal de renseignement. De nombreuses entreprises considèrent comme important le fait de pouvoir dialoguer avec la douane en continu, autrement dit de ne pas être lié aux heures d'ouverture des bureaux. Si on considère que de nombreuses tâches demandent la présence d'un agent des douanes en service, une plateforme électronique pourrait servir de douane virtuelle ouverte 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour les entreprises privées qui veulent travailler la nuit ou le week-end. Au moins un participant a demandé la possibilité de dialoguer avec un responsable des comptes clés, soit un officier des douanes ayant une connaissance détaillée de la chaîne de marchandises et d'approvisionnement; cela aurait l'avantage de ne pas avoir à «apprendre» aux douanes les caractéristiques des produits concernés. Une plateforme de ce type pourrait faciliter ce processus en permettant une interaction entre des entreprises spécifiques et des officiers des douanes spécialisés; cela pourrait même se faire sur une base nationale. Quatrièmement et en lien avec les trois sujets précédents, certaines entreprises privées apprécieraient que les douanes offrent davantage de programmes de formation sur les aspects actuels et futurs de la gestion des procédures en frontière. La

plateforme électronique pourrait faciliter une telle formation, si on y consacre les ressources nécessaires.

Les neuf points qui constituent l'ensemble des désirs du secteur privé sont rassemblés dans le *graphique 1*.

Conclusion

Une douane électronique bien conçue et mise en œuvre peut ouvrir la voie à une gestion 100% électronique de toutes les données nécessaires aux douanes. Le but ultime est l'exploitation automatique des données figurant sur les déclarations d'import/export (et de transit si possible) par deux pays ou même davantage. Il faut, toutefois, surmonter de nombreux défis aux plans politique, législatif, opérationnel et technique; le changement des mentalités ne peut se régler par la structure électronique elle-même. Si on décide de développer la prochaine génération de douane électronique, il faut être sûr de pouvoir réunir les ressources humaines et financières nécessaires, et de ne pas le faire au détriment des développements actuels. Le système devrait être complètement libre d'utilisation – mais demeurer facultatif – pour toutes les entreprises privées basées en Suisse. Son développement devrait se faire dans le cadre d'une collaboration intense et transparente entre toutes les parties concernées, qu'elles soient gouvernementales ou privées. Il faudrait, enfin, considérer sérieusement toutes les possibilités qu'offrent l'harmonisation, l'intégration et l'automatisation des échanges et de la logistique transfrontière entre la Suisse et l'UE. ■