

Evolution actuelles des systèmes douaniers et importance pour la Suisse

Les chaînes de valeur des entreprises ont aujourd'hui une assise internationale. La majorité des fournisseurs et des clients se trouvent dans un territoire douanier différent de celui où a lieu la production. Ce constat est tout particulièrement valable pour l'économie suisse. Les entreprises helvétiques ont donc besoin d'un système douanier efficace, qui permette une circulation transfrontière des marchandises aussi harmonieuse que possible. Dans ce sens, la nouvelle loi douanière et ses ordonnances, entrées en vigueur le 1^{er} mai 2007, a adapté aux changements majeurs de l'environnement international une législation qui a plus de 80 ans. De manière générale, la nouvelle loi facilite globalement la circulation transfrontière de marchandises.

Position d'economiesuisse

Le rôle du système douanier doit être redéfini à la lumière de la mondialisation. Les taxes douanières ne doivent plus avoir comme objectif principal de générer des recettes en faveur de l'État ou de protéger l'économie nationale de la concurrence étrangère. Par ailleurs, de nouveaux défis devront être relevés par l'économie et les autorités douanières : il s'agit notamment de la facilitation du commerce international et des mesures relatives à la sécurité.

29 mai 2007 Numéro 12

dossierpolitique

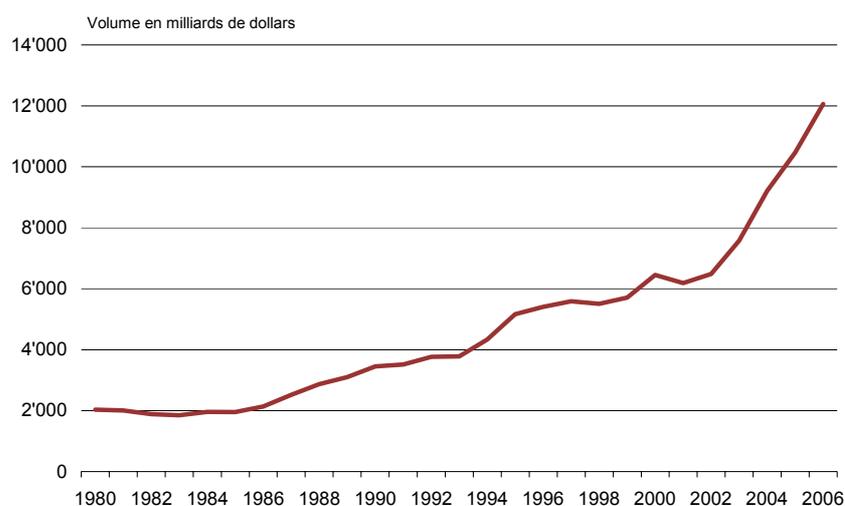
Évolutions actuelles des systèmes douaniers et importance pour l'économie suisse

Un système douanier efficace est indispensable

Il faut redéfinir le rôle du système douanier à la lumière de la mondialisation. Les taxes douanières ne doivent plus avoir comme objectif principal de générer des recettes en faveur de l'État ou de protéger l'économie nationale de la concurrence étrangère. Aujourd'hui les chaînes de valeur des entreprises ont une assise internationale. Ce constat est tout particulièrement valable pour l'économie suisse. Les entreprises helvétiques ont donc besoin d'un système douanier efficace, qui permette une circulation transfrontière des marchandises harmonieuse. Dans ce sens, la nouvelle loi douanière et ses ordonnances, entrée en vigueur le 1^{er} mai 2007, a adapté aux changements majeurs de l'environnement international une législation de plus de 80 ans. Elle facilite globalement la circulation transfrontière de marchandises. Toutefois, d'autres défis devront être relevés par l'économie et les autorités douanières. Il s'agit notamment de la facilitation du commerce international et des mesures en matière de sécurité.

Multiplication par six depuis 1980 du trafic mondial de marchandises

Evolution du trafic de marchandises mondial (en milliards de dollars)



Source : OMC Statistiques du commerce 2007

Trafic mondial de marchandises

1 Chaînes de valeur mondiales

Les progrès réalisés dans la technologie de l'information et de la communication, la réduction des coûts des transports et le démantèlement d'entraves tarifaires au commerce ont rendu le monde plus petit pour les entreprises. Alors qu'il représentait 2000 milliards de dollars en 1980, le commerce mondial de marchandises a été multiplié par six pour atteindre plus de 12 000 milliards de dollars aujourd'hui. Il a ainsi enregistré une croissance de 6 % par an en moyenne, c'est-à-dire une progression deux fois plus rapide que celle du PIB mondial. Parallèlement, le type de marchandises échangées a évolué ; il s'agit de moins en moins de matières premières naturelles et de plus en plus de produits semi-finis et finis, ce qui a influé sur le volume des échanges. Ainsi, depuis 1980, la capacité des conteneurs transportés autour du globe est passée de 13,5 millions à 92 millions de TEU (« *Twenty Foot*

	<p><i>Equivalent Units</i> » – unités équivalents vingt pieds) en 2005¹. La diminution des coûts des transports et le développement de systèmes logistiques complexes ont allégé les structures des entreprises. Les stocks diminuent. Les clients réclament des livraisons « juste à temps ». La production se fait en flux tendus.</p>
Augmentation de la division internationale du travail	<p>L'augmentation de la division internationale du travail est indéniable. Les processus commerciaux sont optimisés à l'échelle internationale. Les fournisseurs, les unités de transformation, les clients mais aussi les concurrents ne sont plus dans le voisinage immédiat mais éparpillés dans le monde entier. A l'heure actuelle, la création de valeur s'effectue souvent dans une chaîne d'approvisionnement mondiale (« <i>global supply chain</i> »). C'est également le cas dans les entreprises multinationales. Environ un tiers des exportations suisses sont destinées à des entreprises du même groupe installées à l'étranger².</p>
La Suisse, une des économies les plus mondialisées du globe	<p>L'économie suisse est particulièrement active à l'étranger. En 2006, les exportations suisses de marchandises se sont élevées à 180 milliards de francs et les importations à 165 milliards de francs. Le commerce de services gagne en importance. Sachant que le commerce extérieur représente 45 % au moins – nous dirons pour simplifier que la Suisse gagne un franc sur deux à l'étranger – notre pays se place dans le peloton de tête à l'échelle mondiale. Les entreprises investissent chaque année plusieurs dizaines de milliards de francs à l'étranger. Fin 2005, les investissements directs à l'étranger se montaient à 560 milliards de francs et les entreprises suisses occupaient hors des frontières nationales quelque 2 millions de travailleurs. Les chiffres montrent que la Suisse est une des économies les plus mondialisées du globe. La taille réduite du marché national a rapidement obligé les entreprises à chercher des fournisseurs et des débouchés à l'étranger. Pourtant, cela ne s'est pas traduit par des suppressions d'emplois en Suisse ou un nivellement vers le bas du niveau de vie et des conditions de travail. Au contraire, en dépit de coûts de production et de main d'œuvre relativement élevés, des emplois ont été créés, en particulier dans les branches orientées vers l'exportation et dans celles qui investissent à l'étranger.</p>
Facilitations du commerce et sécurité, deux défis à venir	<p>La mondialisation et l'interdépendance internationale renferment aussi de nouveaux défis, qui ont pour noms trafics de contrefaçons, de marchandises dangereuses ou épidémies. Tant les administrations douanières que les entreprises doivent les affronter. Facilitation des échanges et sécurité sont étroitement liées. Une collaboration étroite entre les douanes et les acteurs économiques s'impose. En effet, les questions douanières peuvent influencer positivement ou négativement la capacité concurrentielle des entreprises.</p>
	<h2>2 Les facilitations du commerce</h2>
L'industrie a besoin d'un système douanier efficace	<p>Le dynamisme et la capacité économique des entreprises sont décisifs pour obtenir des succès dans l'environnement international. Pour s'épanouir, les entreprises ont besoin de bonnes conditions-cadre. Parmi les facteurs clés, on mentionne généralement l'existence de marchés des biens, des services et du travail ouverts et exposés à la concurrence, ou encore un environnement favorable en matière de formation, de recherche et d'innovation. En revanche, on évoque rarement le système douanier. Pour les entreprises industrielles, un système douanier efficace revêt pourtant une grande importance à l'heure de la concurrence mondiale.</p>
Alors que le rôle protectionniste de la douane tend à diminuer ...	<p>Le rôle de la douane doit évoluer. Les taxes douanières ne doivent plus avoir pour objectif principal de générer des recettes en faveur de l'État ou de protéger l'économie nationale de la concurrence étrangère. Ce protectionnisme commercial a perdu de l'importance par rapport au rôle protecteur que la douane doit jouer en matière de marchandises dangereuses ou falsifiées. Depuis la fondation du GATT en 1947, la charge</p>

¹ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2005) : "Regional Shipping and Port Development Strategies"

² Swissholdings (2006) : Rapport annuel 2005/2006

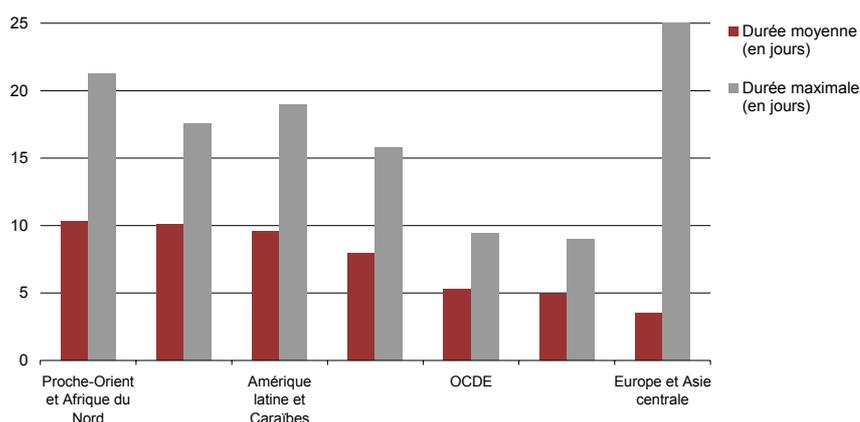
... les obstacles non tarifaires et les coûts des transactions commerciales rendent l'accès aux marchés plus difficile

douanière moyenne grevant les produits industriels a reculé de plus de 40 % à moins de 4 %. On observe la même évolution en Suisse. A la fin du XIX^e siècle, les recettes douanières représentaient encore près des trois quarts des recettes fédérales³, alors qu'elles totalisaient entre 1,1 mrd fr. et 1,2 mrd fr. par an entre 2000 et 2005, selon la statistique du commerce extérieur. Cela représente seulement 2 % de l'ensemble des recettes de la Confédération. Les deux tiers des recettes douanières ont été générés dans le secteur des produits agricoles, bien que ces produits représentent moins de 6 % de la valeur totale de l'ensemble des importations. Du point de vue d'économiesuisse, il faudrait tendre à une suppression complète des droits de douane à moyen, voire à long terme. Ce serait la fin des obstacles tarifaires au commerce dans le trafic de marchandises.

Ce ne sont donc plus les en premier lieu des droits de douane qui compliquent l'accès aux marchés, mais bien plutôt des obstacles non tarifaires et des frais de transaction liés au franchissement de la frontière. Ces coûts découlent principalement des formalités douanières, des temps d'attente et du manque de transparence et de fiabilité des prescriptions. En raison de la structure internationale des chaînes d'approvisionnement, ces problèmes jouent un rôle plus important qu'autrefois. D'après les estimations de la Banque mondiale, les frais de transaction peuvent atteindre jusqu'à 10 % de la valeur de la marchandise⁴. Le temps, c'est de l'argent : les retards qui se produisent à la douane immobilisent des ressources (frais de stockage et de transport plus élevés) et compliquent la production en flux tendus. D'après l'OCDE, la durée moyenne des formalités douanières est de cinq jours pour les importations en Chine, de sept jours pour l'Inde et de dix-huit jours pour le Nigeria⁵. Un retard d'un jour induit des coûts représentant 0,8 % de la valeur de la marchandise⁶ en moyenne. Concrètement, le retard moyen lors des formalités d'importation en Inde correspond à des droits de douane représentant de 5,6 % de la valeur des biens échangés.

L'indicateur révèle la durée des formalités douanières lors de l'importation, c'est-à-dire le nombre de jour moyen et le nombre de jours maximum entre l'arrivée des marchandises (au port, à l'aéroport par exemple) et la mainlevée

Comparaison : durée moyenne des formalités douanières à l'importation



Source : Banque mondiale, Enterprise Surveys 2007

³ Lexique historique de la Suisse

⁴ Banque mondiale (2006) : The Data Chase : What's Out There on Trade Costs and Nontariff Barriers

⁵ OCDE (2005) : The Economic Impact of Trade Facilitation. OECD Trade Policy Working Paper No. 35

⁶ Selon des estimations de l'Université de Purdue. Cf. Hummels, David (2001) : time as a trade barrier

La suppression des coûts de transaction réduit la corruption et la contrebande

Ces sources d'inefficacité devraient être abolies. En effet, une réduction des frais de transaction n'aurait pas seulement pour effet de promouvoir les échanges internationaux, mais elle réduirait également la corruption et la contrebande. C'est l'objectif poursuivi par les négociations relatives à la facilitation des échanges menées dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC. Concrètement, les négociations portent sur une clarification et une amélioration des articles V (liberté de transit), VIII (redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation) et X (publication et application des règlements relatifs au commerce) du GATT. La simplification et l'harmonisation des procédures douanières, la réduction des droits de douane et l'amélioration de la transparence sont dans l'intérêt de l'économie exportatrice suisse. Alors que des progrès relativement grands ont pu être réalisés dans le dossier de la facilitation des échanges, les négociations ne se passent pas au mieux dans le cycle de Doha. Les acteurs principaux continuent de défendre des positions largement antagonistes, en particulier dans le dossier de l'agriculture. Les chances que le cycle de Doha puisse être clos encore cette année ou l'année prochaine diminuent à vue d'œil. L'économie suisse continue néanmoins de soutenir la voie multilatérale. Il faut tout mettre en œuvre pour relancer le cycle de négociations. Les accords multilatéraux constituent toujours le meilleur moyen pour la Suisse d'accéder aux marchés dans le monde entier. Afin d'éviter que les entreprises suisses soient discriminées par rapport à leurs concurrents de pays tiers, il est important de conclure également des accords de libre-échange avec les partenaires économiques importants. Idéalement, le thème de la facilitation des échanges devrait aussi être abordé lors de telles négociations.

Les accords multilatéraux et les accords de libre-échange conclus avec des partenaires économiques importants sont essentiels

3 Le nouveau droit douanier est entré en vigueur en Suisse le 1^{er} mai 2007

Potentiel d'amélioration

Bien que les frais de transaction soient principalement dus aux pays en développement et que la douane suisse soit très bien notée en comparaison internationale, il existe également un potentiel d'amélioration dans notre pays : une étude publiée au printemps 2006⁷ arrive à la conclusion que les formalités douanières et les temps d'attente à la frontière suisse renchérissent les marchandises de 1,2 % à 1,6 %. Le coût économique est donc considérable. Les formalités douanières traînent en longueur parce que toute livraison transfrontière – même si les marchandises sont exonérées de droits de douane – doit faire l'objet d'une déclaration. L'augmentation du volume de trafic, qui doublera encore au cours des 25 prochaines années selon des prévisions de l'Office fédéral du développement territorial, et des horaires d'ouverture des bureaux douaniers limités provoquent des engorgements routiers à la frontière.

L'union douanière avec l'UE n'est pas avantageuse

La solution proposée par l'étude mentionnée précédemment, à savoir l'union douanière avec l'UE, n'est toutefois pas valable. En effet, notre pays devrait adopter la politique commerciale plus défensive de l'UE (droits douaniers plus élevés pour les produits industriels ; application de mesures anti-dumping) ; il ne serait plus habilité à conclure des traités ; il devrait adapter son taux de TVA au taux minimum de l'UE et reprendre diverses directives horizontales de l'UE. Tous ces éléments parlent nettement en défaveur d'une union douanière. Ce sont plutôt des mesures autonomes tenant compte de l'évolution internationale qui permettront d'améliorer la situation. La Suisse a fait un pas important en créant une nouvelle base légale : adoptée par le Parlement le 18 mars 2005, la nouvelle loi sur les douanes est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2007. Le droit douanier de 1925 n'était plus en phase avec les changements survenus dans le domaine des technologies et des échanges commerciaux. La modernisation du droit douanier s'est faite avec le concours de

Modernisation du droit douanier suisse

Les principaux changements du nouveau droit douanier :

— La nouvelle loi sur les douanes s'appuie sur la terminologie, la structure et la systématique du code des douanes de l'UE. Il faut s'en féliciter, car une part importante des échanges suisses a lieu avec des États membres de l'UE. Comme l'a toujours souligné

⁷ Minsch, Ruedi/Moser, Peter (2006) : *Teure Grenzen*

De manière générale, la nouvelle loi sur
les douanes simplifie la circulation
transfrontière des marchandises

economiesuisse, il aurait été déplacé de reprendre servilement les exigences de certains textes européens. On doit préférer l'eurocompétitivité chaque fois que c'est possible, non l'eurocompatibilité. Par rapport au code douanier européen, très complexe, la nouvelle législation est plutôt une réussite.

— *Forme de la déclaration (art. 28)*

La nouvelle législation mise sur l'électronique. À partir du moment où les conditions-cadre sont respectées du côté des acteurs économiques et de l'administration, l'administration des douanes a le droit d'imposer une procédure électronique. Mais l'informatisation des douanes n'est pas encore achevée et il conviendra de poursuivre les efforts en tenant compte des souhaits de l'économie.

— *Trafic de perfectionnement (art. 12 et 13)*

Le trafic de perfectionnement traduit la division du travail à l'échelle internationale. La nouvelle loi propose une approche libérale du trafic de perfectionnement et offre aux entreprises la flexibilité supplémentaire dont elles ont besoin. D'une manière générale, l'administration des douanes accorde une réduction ou une exonération des droits de douane aux produits qui sont introduits temporairement sur le territoire suisse aux fins d'ouvroison, de transformation ou d'amélioration (trafic de perfectionnement actif art. 12) ou qui sont exportées temporairement de Suisse (trafic de perfectionnement passif art. 13), à moins que des intérêts publics prépondérants ne s'y opposent. Pour le trafic de perfectionnement passif de produits agricoles, une disposition transitoire établit que l'administration des douanes accorde jusqu'à la fin 2011 la réduction ou l'exonération des droits de douane lorsqu'aucun intérêt prépondérant de l'économie indigène ne s'y oppose (art. 132). Selon le nouveau droit douanier, tout acteur économique peut choisir s'il souhaite perfectionner des produits identiques (principe d'identité) ou des produits équivalents en quantité, état et qualité (principe d'équivalence).

— *Déclaration (art. 25)*

Il devient possible de déclarer des marchandises au bureau de douane avant leur arrivée. L'instrument de la déclaration préalable repose sur une base volontaire. Une déclaration obligatoire ou l'extension à toutes les marchandises provoquerait d'énormes problèmes pour les contrôles à la frontière et aurait des conséquences négatives pour les acteurs économiques.

— *Simplification de la procédure douanière (art. 42)*

Le Conseil fédéral et l'administration des douanes ont la compétence de simplifier la procédure de taxation, voire de renoncer à l'obligation de déclaration ou de présentation.

— *Régimes douaniers admis (art. 47)*

Dorénavant, il est possible de choisir un des régimes douaniers ci-après, sachant que les acteurs économiques peuvent en changer pour de nouvelles opérations : la mise en libre pratique ; le régime du transit ; le régime de l'entrepôt douanier ; le régime de l'admission temporaire ; le régime du perfectionnement actif et passif ; le régime de l'exportation.

Nouvelles règles du droit douanier

L'Administration fédérale des douanes propose sur son site une formation électronique permettant de se familiariser avec les nouvelles règles :
www.ezv.admin.ch/dienstleistungen/index.html?lang=fr

Il a été tenu compte des revendications essentielles, dont la simplification des procédures, la prise en considération de la législation douanière de l'UE, l'institution de règles libérales en matière de trafic de perfectionnement et l'allègement des droits de douane. Ces éléments facilitent la circulation transfrontière des marchandises, un élément primordial pour les entreprises suisses à vocation internationale. Dans le cadre de la révision totale, il a fallu également revoir les dispositions d'exécution. C'est pourquoi l'ordonnance sur les douanes du 1^{er} novembre 2006 et plusieurs autres ordonnances sont entrées en vigueur en même temps que la loi le 1^{er} mai 2007. Il faut veiller en particulier à ce que l'interprétation du nouveau droit douanier soit uniforme dans la pratique et qu'elle aille dans le sens des simplifications visées.

Le nouveau droit douanier pose les bases de développements qui faciliteront les échanges : il s'agit entre autres de poursuivre l'informatisation du système douanier, de prévenir les embouteillages en assouplissant notamment les heures d'ouverture des douanes. Des premiers pas ont déjà été réalisés dans ce sens. A cet égard, il est important

de tenir compte des intérêts des entreprises et de procéder à des modifications en étroite collaboration avec l'économie, qui sera invitée à passer à la caisse pour les éventuels coûts de mise en œuvre.

A la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, les États-Unis ont lancé plusieurs programmes dans le but d'accroître la sécurité du commerce de marchandises et de protéger leur territoire.

4 La sécurité dans le trafic international de marchandises

Le deuxième défi, la question de la sécurité dans le trafic international de marchandises, a gagné énormément en importance au cours de ces dernières années et domine les questions douanières. A la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, les États-Unis ont lancé plusieurs programmes dans le but d'accroître la sécurité du commerce de marchandises et de protéger leur territoire. Les plus connus sont :

- La « *24-Hour Advance Vessel Manifest Rule* », selon laquelle certaines données de fret, pour des exportations destinées aux États-Unis, doivent être transmises aux autorités douanières américaines 24 heures avant le chargement. Les autorités américaines peuvent autoriser l'accès du public aux données transmises, ce qui est très problématique du point de vue de la protection des données et du secret d'affaires. Elles peuvent faire une exception quand les importateurs demandent que le traitement des données reste confidentiel.
- Dans le cadre de la « *Container Security Initiative* », les conteneurs de fret peuvent être inspectés et contrôlés par des douaniers américains dans le port de chargement, à Rotterdam par exemple. En janvier 2007, la Chambre américaine des représentants a même soutenu un durcissement de cette mesure, qui prévoyait que 100 % des envois devaient être contrôlés dans les ports étrangers avant leur départ à destination des États-Unis. Le sénat américain a rejeté ce projet de loi totalement contraire au système des analyses de risque et des contrôles ciblés et qui n'aurait pas été réalisable pratiquement compte tenu des volumes à contrôler.
- Le « *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* » (C-TPAT) repose sur un accord volontaire entre les douanes et les acteurs économiques. Son principe prévoit que les entreprises qui satisfont certaines dispositions en matière de sécurité bénéficient d'un traitement privilégié de la part des autorités douanières sous la forme de contrôles plus rapides ou d'un nombre inférieur d'échantillons.

Conséquence : retards et coûts supplémentaires, mise en danger de la confidentialité des données

Ces mesures peuvent entraîner des retards et des surcoûts pour les livraisons de marchandises aux États-Unis et constituer une menace pour la confidentialité des données concernant les transactions commerciales. Sous l'influence des mesures prises par les États-Unis, des mesures de sécurité ont été adaptées à l'échelle mondiale et un grand nombre de programmes ont vu le jour. Cela a été le cas aux niveaux international (dans le cadre de l'Organisation mondiale des douanes), régional (dans le cadre de la nouvelle législation douanière de l'Union européenne) et national.

L'Organisation mondiale des douanes a adopté des mesures similaires à celles prises par les États-Unis

4.1 Le projet SAFE de l'Organisation mondiale des douanes

L'Organisation mondiale des douanes (OMD) a élaboré puis adopté en été 2006 des règles visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial. Le « *Framework of Standards to Secure And Facilitate Global Trade* » (SAFE) équivaut en grande partie aux mesures prises par les États-Unis. Ces normes prévoient :

- L'obligation de transmettre des informations sur les livraisons de marchandises sous forme électronique.
- Une gestion globale des risques pour mieux identifier les risques de sécurité.
- Le contrôle des biens à risques dans le pays exportateur quand le pays destinataire l'exige.
- Les entreprises qui satisfont certains critères reçoivent le statut d'opérateur économique agréé (OEA). L'OEA bénéficie de procédures de dédouanement plus rapides et doit présenter moins de documents. Les exigences que doit satisfaire une entreprise pour recevoir ce statut sont indiquées en détail dans les directives y relatives. Ces exigences

vont du respect de certains processus en matière de sécurité à des prescriptions relatives à la construction d'entrepôts en passant par le contrôle et la formation des collaborateurs.

Les mesures doivent être proportionnées

L'amélioration de la sécurité de la chaîne de valeur internationale est une préoccupation qui mérite d'être soutenue, pour autant que les mesures soient ciblées et proportionnées. Cependant, le souci de proportionnalité signifie qu'il faut éviter tout déséquilibre ayant pour effet de privilégier la sécurité au détriment de la facilitation des échanges.

La Suisse adopte une position courageuse
contre des mesures excessivement
détaillées et bureaucratiques

Le cadre de normes SAFE n'est pas contraignant sur le plan juridique, mais doit servir de cadre à des mesures des administrations douanières nationales. Jusqu'ici, 144 des 170 membres de l'OMD se sont déclarés prêts à mettre en œuvre les mesures SAFE. La Suisse est un des rares pays à n'avoir pas signé la « lettre d'intention » y relative. Les représentants suisses ont indiqué à juste titre que ni les douanes ni l'économie ne seraient en mesure de respecter les mesures en partie très détaillées et bureaucratiques. Du point de vue de l'économie, il faut saluer cette position courageuse.

D'une manière générale, le risque existe que certains pays se dépêchent de mettre en œuvre un grand nombre de dispositions de SAFE, alors que d'autres n'envisageraient le fait d'avoir signé la lettre d'intention que comme une déclaration politique. Une telle hypothèse aurait pour conséquences négatives des différences de coûts et des distorsions du commerce. Car les entreprises ont de plus en plus de peine à retrouver leur chemin dans la jungle des recommandations et directives légales existantes. Leur cohérence, leur compatibilité et leur coordination optimale doivent donc être garanties pour minimiser les coûts de transaction. La reconnaissance réciproque des mesures nationales est un élément clef. C'est le seul moyen d'éviter une multiplication inutile des contrôles. Un contrôle effectif n'est possible que si les administrations douanières et les acteurs économiques coopèrent. Le principe de la confidentialité doit soutenir cette coopération. Comme SAFE prévoit des solutions très exigeantes et coûteuses qui nécessiteraient dans certains cas des investissements importants de la part des entreprises, il faut introduire des éléments incitatifs en faveur de ces dernières, tels que des avantages clairement définis pour les procédures de dédouanement et le franchissement de la frontière.

4.2 *Les dispositions du nouveau code douanier de l'UE en matière de sécurité*

Mesures européennes en
matière de sécurité

Dans le contexte des mesures unilatérales prises par les États-Unis et des projets de l'OMD, l'Union européenne a également introduit une série de mesures visant à accroître la sécurité à l'occasion de la révision de son code douanier. L'ordonnance CE 648/2005 du 13 avril 2005 et ses dispositions d'application en vigueur depuis le 26 décembre 2006 ont servi de base à cette révision. Lors de l'élaboration de ses textes, la Commission européenne s'est référée à la soi-disant « recommandation » de SAFE, s'est inspirée pour le contenu des mesures non contraignantes et en a ancré leurs éléments principaux dans le droit européen contraignant :

Annonce préalable obligatoire
au sein de l'UE dès 2009

Premièrement, l'UE a introduit début 2007 un système commun de gestion des risques qui doit appuyer les contrôles des autorités douanières des États membres. Deuxièmement, la mise en œuvre du programme « opérateur économique agréé » est prévue pour le 1^{er} janvier 2008. Troisièmement, l'obligation de déclaration préalable - qui constitue l'élément essentiel - est instituée. Selon ce principe, les importations et les exportations touchant le territoire douanier de l'UE doivent être déclarées un certain temps avant le franchissement de la frontière. Le délai varie selon le mode de transport. Le délai de préavis pour l'importation dans le territoire douanier de l'UE est de 24 heures avant le chargement dans le port de départ pour les conteneurs transportés par voie maritime et d'une heure avant l'arrivée à la douane pour le trafic routier. Les données à fournir comprennent 23 informations lors de l'exportation depuis le territoire douanier de l'UE et entre 26 et 29 éléments lors de l'importation. Les opérateurs économiques agréés doivent avoir la possibilité de fournir un nombre réduit de données, soit respectivement 20 et 14 pour l'importation et l'exportation. Au cours du processus législatif européen, les milieux économiques ont estimé que les renseignements à fournir étaient trop nombreux.

L'organisation faïtière de l'industrie allemande a déclaré à ce sujet : « Même les États-Unis n'exigent pas autant de détails pour les importations, et encore moins pour les exportations »⁸. L'obligation de déclaration préalable deviendra contraignante le 1^{er} juillet 2009.

L'annonce préalable aurait des
conséquences importantes pour la Suisse

Cette obligation aurait des conséquences graves pour la Suisse. Elle compliquerait des échanges commerciaux intensifs entre notre pays et ses voisins européens. Rappelons que l'UE est le principal partenaire commercial de la Suisse et que dans l'autre sens notre pays figure aussi parmi les principaux acquéreurs de produits européens. Quelque 41 % des exportations et 59 % des importations suisses s'effectuent avec les quatre pays qui nous entourent. La position centrale de notre pays fait que 23 000 camions passent la frontière suisse chaque jour. Tant les entreprises suisses que les entreprises communautaires ont donc intérêt à ce que le trafic de marchandises se déroule harmonieusement, du moins autant que possible. L'obligation de déclarer préalablement aurait des conséquences négatives sur le trafic de marchandises local et, en particulier, sur les échanges intensifs internes aux entreprises implantées des deux côtés de la frontière dans la région bâloise et dans celle du lac de Constance ; elle compliquerait les livraisons « juste à temps ». Les solutions de dédouanement taillées sur mesure qui sont en place dans les régions frontalières seraient compromises. Certes, la nouvelle loi suisse sur les douanes pose les bases de l'annonce électronique préalable, mais celle-ci se fera sur une base volontaire. L'introduction d'une obligation de déclaration préalable pour toutes les livraisons provoquerait des retards et des embouteillages. Ces derniers pourraient être considérables. Quant à l'efficacité de la déclaration préalable pour empêcher des attentats terroristes, elle est douteuse : la majeure partie des envois déclarés ne présentent aucun risque en matière de sécurité, notamment parce que la Suisse a un niveau de sécurité au moins aussi élevé que les États voisins.

Une solution praticable et favorable à
l'économie est indispensable

Du point de vue de l'économie suisse et de ses partenaires allemands et français, il est indispensable de trouver une solution praticable et favorable à l'économie. Selon le droit douanier européen, les exceptions et les facilitations sont possibles dans certaines conditions précises. La Suisse souhaite négocier une adaptation de l'accord bilatéral sur le transport de marchandises du 21 octobre 1990. Il s'agirait de reconnaître mutuellement l'équivalence des normes de sécurité en matière de risques et les OEA de manière à renoncer à la déclaration obligatoire. Les mandats de négociation correspondants ont été adoptés par le Conseil fédéral en février 2007 et par les États de l'UE le 23 avril 2007. La Suisse réalise depuis longtemps des analyses de risques. L'article 110 de la nouvelle loi sur les douanes en fournit la nouvelle base légale. Certes, le statut d'opérateur économique agréé n'existe pas explicitement, mais plusieurs statuts correspondent de facto aux exigences légales que doivent satisfaire les OEA (destinataire agréé, expéditeur agréé). En matière de sécurité, il faudra vraisemblablement procéder à d'autres modifications de l'ordonnance sur les douanes en prenant en compte les intérêts des entreprises actives dans le commerce international. Dans la perspective de la reconnaissance réciproque des partenariats entre les autorités douanières et l'économie, il conviendra de tenir compte également des récents développements entre les États-Unis et l'UE en ce qui concerne la reconnaissance des OEA et du partenariat en vue de la lutte antiterroriste.

L'accord que préparent la Suisse et l'UE permettra d'éviter, dans l'intérêt des deux parties, des perturbations du trafic transfrontière des marchandises.

⁸ Willems, Heiko (2007) : *Die Zoll-Sicherheitsinitiative aus Sicht der Wirtschaft – Bilanz und Ausblick*, dans : AW-Prax, février 2007

**Un système douanier efficace est
fondamental pour la capacité
concurrentielle de nos entreprises et
l'attrait de la place économique**

5 Conclusion

Un système douanier efficace, permettant des échanges transfrontaliers aisés, non bureaucratiques et sûrs est d'importance fondamentale pour la capacité concurrentielle de nos entreprises et pour l'attrait de la place économique suisse. Ce postulat s'applique au monde entier. La facilitation des échanges et la sécurité constituent des défis essentiels que les autorités douanières et l'économie doivent affronter de concert. Dans ce contexte, prendre en considération les préoccupations des entreprises actives dans les échanges internationaux lors de l'élaboration des règles, mais aussi de leur mise en œuvre, revêt un caractère décisif.

Pour toute question :
peter.flueckiger@economiesuisse.ch
gregor.kuendig@economiesuisse.ch