

Le coût économique des passages en douane: résultats d'une enquête effectuée auprès des entreprises

Le franchissement de la frontière suisse occasionne des coûts élevés aux entreprises et renchérit les exportations aussi bien que les importations. Pour la première fois, une vaste enquête réalisée en Suisse permet de cerner le coût des passages en douane pour notre économie. L'étude, commandée par Avenir Suisse, révèle qu'ils s'élèvent à quelque 4 milliards de francs de charges diverses, soit l'équivalent de 0,85% du PIB de notre pays.¹



Chaque passage transfrontalier doit être annoncé aux services douaniers. Les coûts de dédouanement pèsent aussi sur les quelque 80% d'importations pour lesquels aucun droit ne doit être acquitté.

Photo: Keystone

Un coût élevé pour les entreprises

Le contrôle des marchandises aux frontières suisses pénalise les entreprises à quatre titres:

- premièrement, chaque passage transfrontalier doit être annoncé aux services douaniers. Les *coûts de dédouanement* pèsent aussi sur les quelque 80% d'importations pour lesquels aucun droit ne doit être acquitté. Étant donné que les biens exportés ou importés sont généralement soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en Suisse comme à l'étranger, il faut également procéder au décompte de la TVA dans ces deux cas. Les coûts des formalités douanières incluent donc, en plus des frais de dédouanement proprement dits, ceux du décompte TVA;
- deuxièmement, la frontière suscite des *temps d'attente* qui ralentissent le transport des marchandises. De plus, comme les bureaux de douane sont fermés la nuit, les dimanches et les jours fériés, il peut en résulter des surcoûts et même rendre impossibles certaines opérations commerciales;
- troisièmement, les entreprises doivent fournir une *attestation d'origine* pour traverser la

frontière avec l'UE, et ce dans les deux sens; – quatrièmement, enfin, les entreprises importatrices ou exportatrices subissent des coûts liés à *l'autorisation des produits*. Les accords bilatéraux, ont certes, permis d'améliorer considérablement la situation, mais aujourd'hui comme hier, certains exportateurs de produits suisses vers l'UE demeurent désavantagés par rapport à leurs concurrents de l'UE.

Les frais de douane ne frappent pas seulement les entreprises exportatrices domiciliées en Suisse, mais aussi les étrangères livrant des produits dans notre pays.

Les formalités douanières, les temps d'attente à la frontière, les règles des pays d'origine et les inconvénients qu'entraîne l'autorisation des produits renchérisent donc les exportations comme les importations. Le *tableau 1* résume les résultats de l'enquête menée auprès des entreprises; en moyenne, les frais de passage en douane correspondent à quelque 1,9% de la vente des marchandises exportées vers l'UE et à 2,3% environ des dépenses consacrées aux marchandises importées de l'espace communautaire. Ne sont pas compris dans ces chiffres – car impossibles à quantifier – les coûts d'entreposage supplémentaires et les



Pr Peter Moser
Professeur d'économie politique, Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW), Coire



Pr Ruedi Minsch
Professeur d'économie politique, Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW), Coire

¹ L'étude est disponible sur le site www.avenir-suisse.ch.

Tableau 1

Coûts de dédouanement pour les entreprises

	Ventes de produits (en %) Exportations	Achats de produits (en %) Importations
Formalités douanières	0.8	1.2
Temps d'attente à la frontière	0.4	0.4
Règles d'origine	0.2	0.2 ^a
Autorisation des produits	0.5	0.5 ^a
Total^b	1.9	2.3

a Faute de données suffisantes, nous supposons pour ce tableau que les coûts de certification du pays d'origine et ceux liés à l'autorisation des produits sont aussi élevés à l'importation qu'à l'exportation.

b Pertes de chiffres d'affaires et frais d'entreposage supplémentaires non compris.

Source: Minsch, Moser / La Vie économique

Encadré 1

Inadéquation entre recettes douanières et coûts douaniers

Les formalités douanières ne sont pas seulement coûteuses pour les entreprises privées; elles le sont aussi pour l'État. Les dépenses de l'Administration fédérale des douanes se sont élevées en 2004 à quelque 792 millions de francs. Seule une partie de ces dépenses peut être mise au compte des formalités douanières, car en plus des droits d'entrée, l'Administration des douanes prélève aussi divers impôts et redevances (impôt sur le tabac, TVA, impôt sur les voitures, RPLP, etc.). Nous estimons que les formalités douanières occasionnent, néanmoins, à la Confédération entre deux et quatre cent millions de francs de dépenses.

À ces coûts s'opposent les recettes douanières provenant des droits de douane. Elles atteignaient encore 1054 millions de francs en 2004. La plus grande partie de cette somme est due aux importations de produits agricoles. Seuls 28%, ou moins de 300 millions de francs, découlent des droits d'entrée frappant les produits industriels. Les recettes douanières accusent, toutefois, une nette tendance à la baisse puisque depuis 1995, elles ont reculé de 18% en valeur réelle. En 2004, elles ne dépassaient pas 2,2% de la totalité des recettes de la Confédération. Si l'on songe aux nouveaux accords de libre échange qui se profilent à l'horizon (par exemple, avec la Corée du Sud) et à l'accord sur le fromage qui prendra effet avec l'UE dès 2007, tout indique que les recettes douanières continueront de fléchir à l'avenir.

La juxtaposition des coûts et des recettes met en relief une incohérence criante. Alors que le coût aux frontières (pour les privés comme pour l'État) totalise quelque 4 milliards de francs par année, les recettes douanières dépassent légèrement le milliard. Le coût économique du passage en douane est donc quatre fois plus élevé que les recettes publiques qu'il génère. À chaque franc encaissé par la douane correspondent 4 francs de frais pour l'économie nationale!

perdes de chiffres d'affaires dus à ces entraves douanières.

À titre documentaire, le tarif douanier moyen appliqué en Suisse aux biens industriels à l'égard des pays auxquels nous ne sommes pas liés par un traité de libre-échange est de 2,3%. Le coût total du passage en douane des produits importés à la frontière suisse est donc à peu près aussi élevé que la moyenne des droits de douane. Si les droits d'entrée apportent des recettes à l'État, tous les coûts aux frontières évoqués ci-dessus sont en revanche *préjudiciables à la productivité économique*, puisque le temps de travail qui leur est consacré, et l'immobilisation de capital correspondante, sont autant de ressources qui ne sont pas affectées à la production de biens et de services.

Les différents types de coûts seront passés en revue dans les paragraphes suivants, avant d'aborder la façon de les réduire.

De coûteuses formalités douanières

Les formalités douanières (dédouanement, règlement de la TVA), grèvent de quelque 50 francs en moyenne les exportations et d'environ 70 francs les importations. Ces chiffres peuvent être considérés comme fiables, car les réponses des entreprises travaillant avec l'étranger, tout comme celles des compagnies de transports interrogées séparément, sont presque identiques. L'enquête met clairement en évidence que les coûts des formalités douanières sont d'autant plus pesants que l'entreprise est petite. Ceux-ci ne sont pas négligeables, puisqu'ils alourdissent les frais de transport de 14 à 15%.

Étant donné que toute expédition de marchandises franchissant la frontière doit être déclarée, les formalités douanières ne touchent pas seulement les entreprises, mais aussi les personnes privées. Les tarifs des transporteurs le montrent clairement: pour un envoi d'une valeur marchande de 100 francs, il faut acquitter par SwissPost GLS 20 francs au titre du règlement de la TVA et 33 francs à celui des frais de dédouanement (chiffres de décembre 2004). Pour 100 francs de colis, le coût des formalités douanières est donc de 53 francs!

La Banque mondiale confirme le fait que la Suisse présente un potentiel d'amélioration non négligeable en matière de bureaucratie douanière imposée aux transports de marchandises. Dans une étude comparative concernant la réglementation des affaires, elle publie des données sur la densité normative observée dans le cas du trafic transfrontalier de marchandises.² Sur l'indice de référence publié par la Banque mondiale, notre pays n'est que 57^e sur une liste de 155 pays. Dans ce domaine, le foisonnement réglementaire de la Suisse est donc important en comparaison internationale.

De longues files d'attente

Au passage de la frontière, le contrôle des marchandises cause des temps d'attente qui peuvent varier entre quelques minutes et plusieurs heures selon le moment, le jour de la semaine et le lieu considéré. À la frontière suisse en direction de l'Allemagne, par exemple, les camions sont retenus en moyenne entre 50 et 150 minutes. Ces attentes ne sont pas seulement longues, mais d'une durée parfois très variable, ce qui complique encore plus la planification des entreprises. Même lorsque les transporteurs disposent de points de repère pour déterminer le temps de passage approximatif auquel ils peuvent s'attendre à certains moments, ils doivent intégrer dans leur logistique des retards éventuels à la frontière et des périodes tampons pour leurs livraisons sur place. Les transporteurs privilégient en outre les bureaux de douane connus pour leurs temps d'attente les moins longs et acceptent donc d'allonger leurs itinéraires en conséquence. Ils estiment qu'à elle seule, la diminution des temps d'attente à la douane devrait faire baisser les coûts de transport des exportations de 7,4% en moyenne. Pour les importations, ils évaluent cette baisse à 8,7% en moyenne.

Les formalités douanières et le surcroît des frais de transports pénalisent aussi les personnes privées. L'examen des listes tarifaires de DHL, UPS et FedEx montre des différences de coûts frappantes au détriment des livraisons destinées à la Suisse: pour un envoi de 50 kilos, les transporteurs privés réclament en moyenne près de 80 euros de plus si le pays de destination est la Suisse plutôt qu'un pays membre de l'UE.

Les horaires des douanes tuent certaines affaires

Les transporteurs ne peuvent dédouaner leur chargement que durant certaines périodes. Les bureaux de douane sont généralement ouverts 10 heures par jour entre 7h00 et 17h30, et fermés les samedis après-midi, dimanches

Encadré 2

Künzli SwissSchuh SA et Trumpf Maschinen SA

Comme le montre l'exemple de la société Künzli SwissSchuh SA, à Windisch, l'activité des petites et moyennes entreprises (PME) suisses peut être sensiblement contrecarrée par les restrictions horaires des bureaux de douane. Künzli produit avec succès depuis de nombreuses années des chaussures orthopédiques qu'elle exporte, entre autres, au Japon et aux États-Unis, ainsi qu'en Allemagne depuis 2003. Ces chaussures jouissent d'une excellente réputation et sont privilégiées par les assurances-accidents parce qu'elles réduisent la durée d'interruption de travail du colporteur par rapport à une stabilisation du pied par le plâtre. Après un accident, les chaussures orthopédiques doivent parvenir le plus vite possible au client. Si celui-ci est suisse, il reçoit ses chaussures dès le lendemain matin à 7 heures; inversement, les retards à la douane empêchent toute livraison rapide aux clients allemands à partir du dépôt central. La société est donc obligée de tenir un stock des produits les plus courants dans un dépôt séparé à Fribourg-en-Brisgau (Allemagne). Selon les renseignements pris auprès de la direction de l'entreprise, la gestion de ce double dépôt entraîne des frais considérables, de l'ordre de 10 à 15% du prix des produits dans l'espace UE.

Les retards à la douane peuvent aussi handicaper des sociétés de biens d'équipement. L'entreprise Trumpf Maschinen SA, à Grösch, par exemple, qui produit des machines pour le façonnage de la tôle, a étudié divers emplacements en Europe en vue d'y installer un entrepôt central de pièces de rechange. Grâce à sa position géographique centrale, la Suisse a été retenue parmi les meilleurs candidats, pour être finalement éliminée en raison des problèmes occasionnés par sa douane. Comme cette entreprise industrielle entretient maintenant parallèlement en Suisse un dépôt limité de pièces de rechange, ses coûts d'entreposage ont augmenté d'environ 50%. Lorsque certaines pièces de rechange ne sont pas disponibles en Suisse, on s'arrange pour livrer le client en prélevant un composant sur une machine neuve à Grösch. Quand la pièce de rechange arrive plus tard du dépôt central, on l'intègre à la machine. Les restrictions d'horaires des bureaux de douane renchérisent donc également, dans ce cas, la production en Suisse.

et autres jours fériés. Souvent, on ne semble pas considérer ces limitations d'horaires comme un problème pour la simple raison qu'en Suisse, le trafic lourd est interdit la nuit et le dimanche. Cette interdiction ne s'applique, toutefois, pas aux voitures de livraison transportant des pièces de rechange ou des envois urgents en volume restreint. Ceux-ci se trouvent dès lors bloqués ou ralentis aux frontières par les horaires des bureaux de douane.

Toutes les entreprises interrogées en Suisse ne ressentent pas de la même manière l'impact de ces horaires sur leur économie: si la majorité d'entre elles disent s'accommoder sans trop de peine des temps d'attente aux frontières, une sur dix déclare que ces moments d'immobilisation ainsi que les horaires des douanes lui créent des problèmes non négligeables. Certaines signalent que cela se répercute sur leurs chiffres d'affaires et provoque des frais d'entreposage supplémentaires en Suisse ou dans l'UE. Pour d'autres, les retards aux frontières leur donnent une mauvaise image auprès de leurs clients étrangers et peuvent aussi les désavantager lorsqu'ils fournissent des entreprises qui fonctionnent à flux tendu. Une telle situation ne permet pas non plus d'assurer un service de livraison de pièces de rechange ou un service express fonctionnant 24 h sur 24 avec des entreprises étrangères. À cet égard, les exemples présentés dans l'encadré 2 montrent très concrètement les problèmes que ces limitations d'horaires peuvent poser.

Des certificats d'origine chers et aux coûts variables

Le coût des certificats d'origine atteint en moyenne 3285 francs par année. Ce n'est pas un problème pour la grande majorité des entreprises, mais quelques unes d'entre elles trouvent ces charges pesantes. Les coûts augmentent avec le nombre d'envois exportés vers l'UE, les spécificités de chaque branche expliquant aussi une partie de ces différences. Les coûts des règles d'origine correspondent en moyenne à 0,2% de la valeur des marchandises exportées vers l'UE. Ce chiffre est nettement inférieur à celui des estimations faites pour d'autres pays, qui partent d'un niveau moyen de 5% (comprenant toutefois les coûts administratifs douaniers).

L'autorisation des produits désavantage 18% des entreprises suisses

Les exportateurs suisses vers l'UE se battent-ils à armes égales avec vis-à-vis? Malgré les progrès enregistrés ces dernières années dans le domaine de l'accès des produits, près d'une entreprise interrogée sur cinq (18%) fait état de coûts plus élevés que leurs voisins. Une

majorité d'entreprises (57%) ne s'estiment, toutefois, pas désavantagées en la matière. Les deux principales raisons expliquant ces inégalités de coûts sont des frais plus élevés dus à la fois aux procédures d'examen plus longues que celles qui s'appliquent aux concurrents européens et à la nécessité d'une admission séparée. En moyenne, les entreprises suisses consacrent 0,5% du produit de leurs ventes de marchandises sur le territoire de l'UE aux dépenses supplémentaires exigées pour l'admission des produits. En ce qui concerne les importations, bien qu'on ne dispose pas de données fournies par les entreprises, on est en droit de supposer qu'en raison de l'exiguïté du marché suisse, les coûts supportés par les sociétés étrangères les désavantagent davantage.

L'enquête n'a pas permis de situer précisément le montant des coûts indirects générés par des autorisations séparées. Si un produit doit présenter une composition déterminée ou être pourvu d'une étiquette spéciale pour être admis sur le (petit) marché helvétique, une fabrication ou une préparation spéciale est nécessaire. De ce fait, le coût moyen des variétés destinées au marché suisse augmente et des désavantages d'échelle apparaissent aussi à la production. La nécessité de préparations spéciales pour la Suisse s'observe surtout dans le domaine des denrées alimentaires et produits apparentés.³

Des coûts économiques élevés

Quelle est l'ampleur du coût économique des barrières douanières? À partir des estimations de frais présentées plus haut, Ecoplan (2005) a calculé les coûts économiques globaux occasionnés par le contrôle des marchandises à la frontière. Le modèle d'équilibre général Swissem, construit sur les chiffres de plusieurs pays, a déjà été appliqué en 1999 pour le rapport d'intégration. Il a été remanié pour l'occasion:

- d'abord parce que la situation politique s'est entre-temps sensiblement modifiée (accords bilatéraux, élargissement de l'UE);
- ensuite parce qu'on dispose aujourd'hui de nouvelles statistiques du commerce extérieur de meilleure qualité.

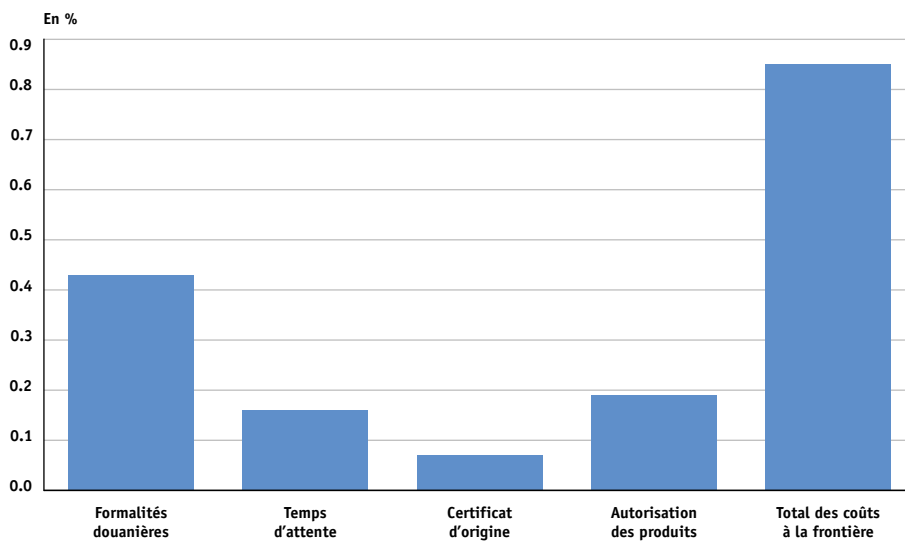
Pour évaluer l'effet des restrictions douanières, on a comparé un scénario de référence au scénario «Suppression du contrôle des marchandises aux frontières avec l'UE». Le scénario de référence correspond au statu quo. Il présuppose des frais de douane correspondant aux résultats de l'enquête. Le scénario «Suppression du contrôle des marchandises aux frontières avec l'UE» repose en revanche sur l'idée que le coût des temps d'attente, des règles d'origine et de l'autorisation des produits est réduit à

2 Banque mondiale (2005).

3 Deux exemples sont bien connus: pour les boissons sucrées, la composition des produits ne peut pas être donnée sur le marché suisse en pour-cent, comme dans l'UE, mais doit l'être en millilitres; une pâte dentifrice ne peut pas être vendue en Suisse, comme c'est ordinairement le cas en Allemagne, avec la mention «pâte dentifrice médicale protégeant contre les caries».

Graphique 1

Évaluation de l'impact des passages en douane sur le PIB



Source: estimation Ecoplan 2005 / La Vie économique

néant. Pour ce qui est des formalités douanières, on admet que la suppression des contrôles de marchandises diminuerait les coûts des trois quarts. La différence entre les deux scénarios traduit les suppléments de coûts découlant pour la Suisse du franchissement de sa frontière physique avec les pays limitrophes. On tiendra compte du fait que les estimations des deux scénarios équivalent à des données d'inventaire. L'introduction de nouvelles formalités ou d'allègements en matière d'autorisation des produits pourrait à l'avenir réduire les coûts et, peut être aussi, les différences de coûts.

Comme on pouvait s'y attendre, la diminution des frais de franchissement de la frontière améliorerait les chiffres du commerce extérieur suisse. Sans les formalités douanières, les exportations augmenteraient de quelque 0,6% et les importations d'environ 0,9%. Si les temps d'attente dus aux certificats d'origine et à l'admission des produits disparaissaient eux aussi, les exportations progresseraient de 1,7% et les importations de 2,4%. La diminution des frais de douane permettrait d'affecter plus de main d'œuvre et de capital à la production de biens et de services. Selon les modélisations retenues, les investissements en Suisse augmenteraient d'environ 1,4%, et la consommation de quelque 1,1%. Le démantèlement des barrières commerciales profiterait aussi aux travailleurs qui, suite à l'accroissement du capital disponible (+1,5%) obtiendraient de meilleurs salaires réels (au total +1,6%). Selon Swissgem, l'emploi pourrait même progresser d'un modeste 0,3%.

Si les contrôles de marchandises étaient supprimés à la frontière helvétique avec l'UE,

notre produit intérieur brut (PIB) progresserait d'environ 0,85% (voir *graphique 1*). Pour un PIB de 446 milliards de francs (2004), le coût du franchissement de la frontière s'élève donc à environ 4 milliards. Près de la moitié de ce coût est imputable aux formalités douanières, environ un cinquième à l'admission des produits et aux temps d'attente, et un dixième aux règles d'origine.

Les options possibles en matière de politique économique

Que peut faire la Suisse pour réduire ces coûts considérables? Trois options s'offrent à elle:

- premièrement, notre pays pourrait adopter un certain nombre de *mesures unilatérales* allant dans ce sens. Étant donné, toutefois, que la frontière helvétique communique partout avec le système douanier européen, seule une petite partie des améliorations envisageables peuvent être adoptées sans qu'il soit nécessaire de s'entendre avec l'UE;
- une deuxième possibilité consiste donc à conclure des *accords bilatéraux avec l'UE*, ce qui est aussi le seul moyen d'obtenir des concessions réciproques. À ce titre, on pourrait songer par exemple à tenir certains postes de douane ouverts 24 heures sur 24 et sept jours sur sept;
- la troisième solution, la plus radicale, est celle d'une *union douanière entre la Suisse et l'UE*. Elle aurait pour effet de supprimer entièrement les barrières douanières. Finis les temps d'attente et les certificats d'origine! Seuls les décomptes de TVA subsisteraient. Cependant, l'union douanière aurait d'autres conséquences. La Suisse devrait reprendre les droits de douane pratiqués par l'UE à l'égard d'États tiers ainsi que l'ensemble de sa politique en matière de commerce extérieur. Comme nous le montrons,⁴ toutefois, ces conséquences ne seraient pas trop pesantes. Par ailleurs, la Suisse devrait abolir tous les droits de douane dont elle frappe les produits agricoles en provenance de l'UE et transformer son système fiscal. Notre pays serait certes tenu de majorer sa TVA pour la porter au niveau minimum de 15% imposé par l'UE, mais il pourrait abaisser d'autres impôts en contrepartie. En procédant habilement, la Suisse pourrait s'assurer ainsi un supplément de croissance. ■

Encadré 3

Indications bibliographiques

- Ecoplan, *Wirtschaftliche Auswirkungen einer Zollunion Schweiz-EU. Ergebnisse aus dem berechenbaren Mehrländer-Gleichgewichtsmodell Swissgem*, manuscrit non publié, Berne, 2005.
- Minsch Ruedi et Moser Peter, «Die schweizerische Aussenhandelspolitik im Windschatten der Europäischen Union», *Aussenwirtschaft*, n° 1, 2006.
- Banque mondiale, *Doing Business. Benchmarking Business Regulations*, 2005 (www.doingbusiness.org).

4 Minsch et Moser (2006).