



Berne, le 4 septembre 2019

Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 17.4228 Moser
du 15 décembre 2017

Table des matières

Résumé	4
Table des illustrations	5
Table des abréviations.....	5
Partie I: Généralités et informations de base.....	6
1 Mandat	6
2 Contenu, délimitation et définitions	6
2.1 Contenu et délimitation	6
2.2 Commerce en ligne transfrontalier: notion et déroulement	7
2.3 Transport de marchandises selon la Convention postale universelle (trafic UPU)	8
3 Dispositions relatives aux importations en vigueur dans le trafic postal et le trafic de courrier rapide	9
3.1 Généralités.....	9
3.2 Tâches d'exécution de l'AFD	9
3.3 Placement sous régime douanier et obligation de diligence	10
3.4 Franchise-redevances	12
3.5 Nouvelle réglementation régissant la vente par correspondance dès le 1 ^{er} janvier 2019	12
Partie II: Ampleur et évolution du phénomène	13
4 Volumes et part des marchandises commandées en ligne	13
4.1 Croissance au cours des dernières années.....	13
4.2 Ampleur des fausses déclarations	14
4.3 Évolution future	15
5 Défis et complexité du commerce en ligne transfrontalier	15
5.1 Différences de prix entre la Suisse et l'étranger	15
5.2 Indications de prix complètes et correctes	17
5.3 Dédommagement trop bas (rémunération des coûts finaux) dans le trafic UPU	17
5.4 Défis de l'actuel processus de dédouanement.....	18
5.5 Pertes de recettes subies par la Confédération	20
Partie III: Champs d'action et mise en œuvre	21
6 Mesures portant sur le dédouanement.....	22
6.1 Proposition n° 1: Augmentation de la densité des contrôles	22
6.2 Proposition n° 2: Analyse automatisée et intelligente des risques.....	23
6.3 Proposition n° 3: Utilisation d'appareils radiographiques de pointe et d'autres moyens techniques	24
6.4 Proposition n° 4: Efficacité accrue dans l'exécution des actes législatifs autres que douaniers (ALAD)	25
6.5 Proposition n° 5: Extension de l'assistance administrative internationale	26
6.6 Proposition n° 6: L'acheteur fournit les données nécessaires ou effectue le dédouanement lui-même.....	27
6.7 Proposition n° 7: Les prestataires de services postaux retournent à l'expéditeur étranger les paquets faisant l'objet d'une fausse déclaration	28
6.8 Proposition n° 8: Suppression de la franchise de TVA fixée à 5 francs	29
7 Efforts internationaux entrepris par la Suisse, l'UE, l'UPU et l'OMD	30
7.1 Proposition n° 9: Introduction d'une déclaration préalable électronique.....	30

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

7.2	Proposition n° 10: Élaboration de lignes directrices et de normes sur l'e-commerce..	31
7.3	Proposition n° 11: Conclusion d'accords avec les négociants en ligne/les plateformes d'e-commerce et/ou les autorités douanières étrangères	32
8	Tableau récapitulatif des champs d'action	33
9	Bilan et marche à suivre pour la mise en œuvre des mesures.....	34

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

Résumé

Le Conseil fédéral répond dans le présent rapport au postulat Moser 17.4228. Ce postulat le charge d'élaborer un rapport dressant un état des lieux du commerce en ligne transfrontalier, ainsi que d'indiquer les mesures à prendre pour lutter contre les fausses déclarations d'envoi faites par des entreprises de vente par correspondance opérant à l'échelle internationale.

Comme l'ont montré plusieurs études, les importations de marchandises commandées à l'étranger ont enregistré ces dernières années une hausse moyenne à forte. Et tout indique que les achats à l'étranger continueront de croître, et que la part des achats effectués en ligne va encore augmenter. Outre des prix plus bas, la grande diversité des produits proposés et la taille de l'assortiment incitent les consommateurs à s'approvisionner auprès de prestataires étrangers. Par ailleurs, la surévaluation du franc et la franchise de TVA creusent encore l'écart dû au niveau général des prix, plus élevé en Suisse.

Le processus de dédouanement en place pose de réels défis. Par exemple, les indications sur le contenu du paquet fournies par l'expéditeur sont souvent insuffisantes ou fausses. L'opérateur doit ainsi consentir de lourds efforts pour établir une déclaration en douane correcte. Il est en particulier difficile de détecter les marchandises prohibées dans la masse des paquets.

Les mesures et solutions décrites dans le présent rapport doivent indiquer l'axe stratégique. Le Conseil fédéral a décidé de **mettre en œuvre prioritairement les mesures suivantes considérées comme adéquates** (*propositions 1, 2, 3, 4, 9, 10 et 11*).

DaziT fera pleinement entrer d'ici 2026 l'Administration fédérale des douanes (AFD) dans l'ère numérique. Le trafic transfrontalier de marchandises sera ainsi automatisé et simplifié. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme de transformation, l'AFD réalise les mesures suivantes:

- la mise en place d'une analyse des risques intelligente et adaptative permettra de dédouaner de manière efficace les envois et de filtrer les paquets problématiques (*proposition 2*);
- pour les actes législatifs autres que douaniers (ALAD), l'AFD améliorera l'efficacité et l'efficacité de l'exécution et renforcera son activité de contrôle. Il est prévu de refacturer les coûts pour les mesures dus aux marchandises illégales, selon le principe du pollueur-payeur. Une base légale sera par ailleurs créée pour la destruction des marchandises illégales en procédure accélérée (*proposition 4*);
- les mesures précitées permettront de libérer des ressources qui pourront être engagées pour des contrôles renforcés (*proposition 1*).

Le Conseil fédéral considère l'utilisation d'appareils radiographiques de pointe (*proposition 3*) et d'autres moyens techniques pour numériser et contrôler les paquets de manière systématique comme une chance de maîtriser les tâches plus efficacement. L'AFD va procéder à ce sujet à des éclaircissements correspondants dans le cadre de l'examen de sa stratégie en matière de contrôle.

L'introduction d'une déclaration préalable électronique dans le trafic postal (*proposition 9*) est déjà initialisée et sera mise en œuvre par étapes pour 2021, sous la direction de l'AFD.

En outre, la Suisse participe toujours activement aux travaux internationaux en cours sur le thème de l'économie numérique. L'AFD y soutient l'OMD afin d'instaurer, dans le processus de dédouanement, des normes et règles universelles pour le commerce en ligne (*proposition 10*). Il convient par ailleurs de responsabiliser les commerçants en ligne et les plateformes de commerce électronique concernés, en les soumettant à des accords, et de convaincre tant les pays que les autorités douanières, par le biais du dialogue, de la nécessité

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

de veiller au respect des prescriptions et de participer à des échanges d'informations (*proposition 11*).

Table des illustrations

Figure 1	Déroulement du commerce électronique transfrontalier, avec ses acteurs	8
Figure 2	Les différentes phases de la procédure douanière	10
Figure 3	Déclaration en douane simplifiée pour Da, en vertu de l'art. 42, al. 2, LD et de l'art. 105 OD	11
Figure 4	Achats en ligne depuis 2010, en milliards de francs; source: ASVAD.....	14
Figure 5	Raisons poussant à effectuer ses achats en ligne (sans distinction entre les achats effectués en Suisse ou à l'étranger)	16

Table des abréviations

Abréviation	Signification
AFD	Administration fédérale des douanes
AFF	Administration fédérale des finances
ALAD	Actes législatifs autres que douaniers
ASVAD	Association suisse de vente à distance
Da	Destinataire agréé
DaziT	Programme de modernisation, de transformation et de numérisation de l'AFD ¹
LD	Loi du 18 mars 2005 sur les douanes (RS 631.0)
LTVA	Loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (RS 641.20)
OD	Ordonnance du 1 ^{er} novembre 2006 sur les douanes (RS 631.01)
OMD	Organisation mondiale des douanes
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UPU	Union postale universelle

¹ FF 2017 1567, 6085. Voir aussi www.dazit.admin.ch

Partie I: Généralités et informations de base

1 Mandat

Le présent rapport a été rédigé en réponse au postulat 17.4228 du Conseil national du 15 décembre 2017 intitulé «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales».

Dans son avis du 14 février 2018, le Conseil fédéral s'est dit prêt à élaborer un rapport dressant un état des lieux et présentant les possibilités d'action dans le domaine du commerce en ligne, de plus en plus complexe et qui pose des défis croissants. Le Conseil national a adopté le postulat le 16 mars 2018. Le présent rapport répond à cette demande.

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé d'indiquer les mesures à prendre pour lutter contre les fausses déclarations d'envoi faites par des entreprises de vente par correspondance opérant à l'échelle internationale. A cet égard, il convient aussi d'examiner comment prendre des mesures en collaboration avec d'autres pays ou avec des organisations internationales (p. ex. l'Union postale universelle). Les coûts générés par la lutte contre les fausses déclarations seront si possible mis à la charge de ceux qui en sont à l'origine.

Développement

Les entreprises de vente par correspondance opérant à l'échelle internationale jouissent d'une popularité croissante. La concurrence qu'elles se livrent fait se multiplier les offres, ce qui stimule l'innovation et aboutit à des prix plus avantageux. Mais cela n'est vrai que quand la concurrence est loyale. Pour cela, il faut que toutes les entreprises en question puissent lutter à armes égales. Ce n'est pas le cas quand certaines d'entre elles éludent le paiement des taxes douanières et de la TVA en faisant intentionnellement de fausses déclarations concernant leurs envois. D'après les médias, la Poste éprouve des difficultés à effectuer des contrôles efficaces en raison de l'avalanche de colis. Le Conseil fédéral doit dès lors examiner l'étendue et l'évolution non seulement du phénomène des fausses déclarations d'envoi, mais aussi du manque à gagner pour la Confédération et la Poste, et indiquer les mesures à prendre pour lutter efficacement contre cette situation.

2 Contenu, délimitation et définitions

2.1 Contenu et délimitation

Le présent rapport indique les mesures à prendre pour lutter contre les envois déclarés de manière incorrecte ou insuffisante par des entreprises de vente par correspondance opérant à l'échelle internationale. L'accent y est mis sur les livraisons transfrontalières et leur dédouanement à la frontière. La perception de l'impôt sur les importations, prélevé par l'AFD, en fait également partie.

La nouvelle réglementation sur la vente par correspondance en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019 ne fait pas partie du rapport, car celle-ci ne change rien à la perception de l'impôt sur les importations et que seul l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse est

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

concerné. Cette nouvelle réglementation fait néanmoins l'objet de brèves explications, utiles à une meilleure compréhension de la question (voir ch. [3.5](#)).

Le développement de la réglementation des ventes par correspondance par une perception future de la taxe sur la valeur ajoutée auprès des plates-formes de vente en ligne (mise en œuvre de la motion Vonlanthen 18.3540 «Ventes en Suisse depuis l'étranger. Imposer le paiement de la TVA aux plates-formes de vente en ligne») ne fait pas non plus l'objet du présent rapport. La motion Vonlanthen demande des mesures visant à soumettre à la TVA les places de marché en ligne (p. ex. Amazon, Aliexpress, Wish) pour les prestations fournies en Suisse. La TVA devrait être due par les plates-formes et non plus par les marchands qui vendent leurs marchandises par le biais de la plate-forme. Cela faciliterait l'exécution, car seules les plates-formes s'acquitteraient de la TVA, en lieu et place de nombreux vendeurs individuels. Il faut examiner en l'occurrence si la perception de l'impôt devrait avoir lieu par le biais de l'impôt sur les opérations réalisées sur le territoire suisse ou de l'impôt sur les importations. Pour le premier cas, elle serait réalisée par l'imposition des plates-formes en ligne, et pour le dernier cas par la suppression de la limite des 5 francs. Une solution duale serait également envisageable, les deux formes de perception de l'impôt coexisteraient. L'UE souhaite également emprunter cette voie. Le Conseil fédéral mettra des mesures appropriées en consultation en temps voulu.

Par ailleurs, ce rapport ne s'occupe pas du trafic touristique². Un lien avec le commerce en ligne n'est susceptible d'apparaître que si des acheteurs basés en Suisse commandent des marchandises en ligne et se les font envoyer à une adresse de livraison ou un point de retrait proches de la frontière, afin de les y chercher et de les importer personnellement. Un tel transport à travers la frontière sera assimilé à du trafic touristique et permet d'importer en franchise d'impôt jusqu'à une valeur totale de 300 francs par personne (franchise-valeur).

2.2 Commerce en ligne transfrontalier: notion et déroulement

Par commerce en ligne transfrontalier, on entend l'achat par Internet de marchandises auprès d'un prestataire en ligne établi à l'étranger. Il implique un transport physique à travers la frontière, soumis aux formalités douanières, des marchandises ainsi acquises.

L'achat s'effectue en général dans une boutique en ligne. Soit un magasin virtuel vendant des marchandises via une plateforme électronique. Les marchandises achetées sont généralement expédiées au destinataire et donnent lieu à une livraison transfrontalière.

Les ventes d'entreprises à des consommateurs finaux (B2C: business to consumer) sont traditionnellement au cœur du commerce en ligne. Toutefois, les plateformes de vente aux enchères réputées ont permis l'essor des échanges économiques entre consommateurs (C2C: consumer to consumer). Dans les deux cas, de petites quantités sont généralement commandées pour un usage privé. La marchandise est distribuée à domicile sous forme de paquet. Ce canal de livraison s'est bien établi dans le segment des paquets et des marchandises de détail.

Il convient encore d'indiquer le commerce interentreprises, où des sociétés vendent des marchandises à des clients commerciaux (B2B: business to business). De telles opérations en ligne peuvent très bien aboutir à une livraison transfrontalière.

² Les marchandises du trafic touristique sont celles qu'une personne transporte avec elle lorsqu'elle passe la frontière douanière ou qu'elle acquiert à l'arrivée de l'étranger dans une boutique hors taxes suisse, et qui ne sont pas destinées au commerce (art. 16 LD).

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

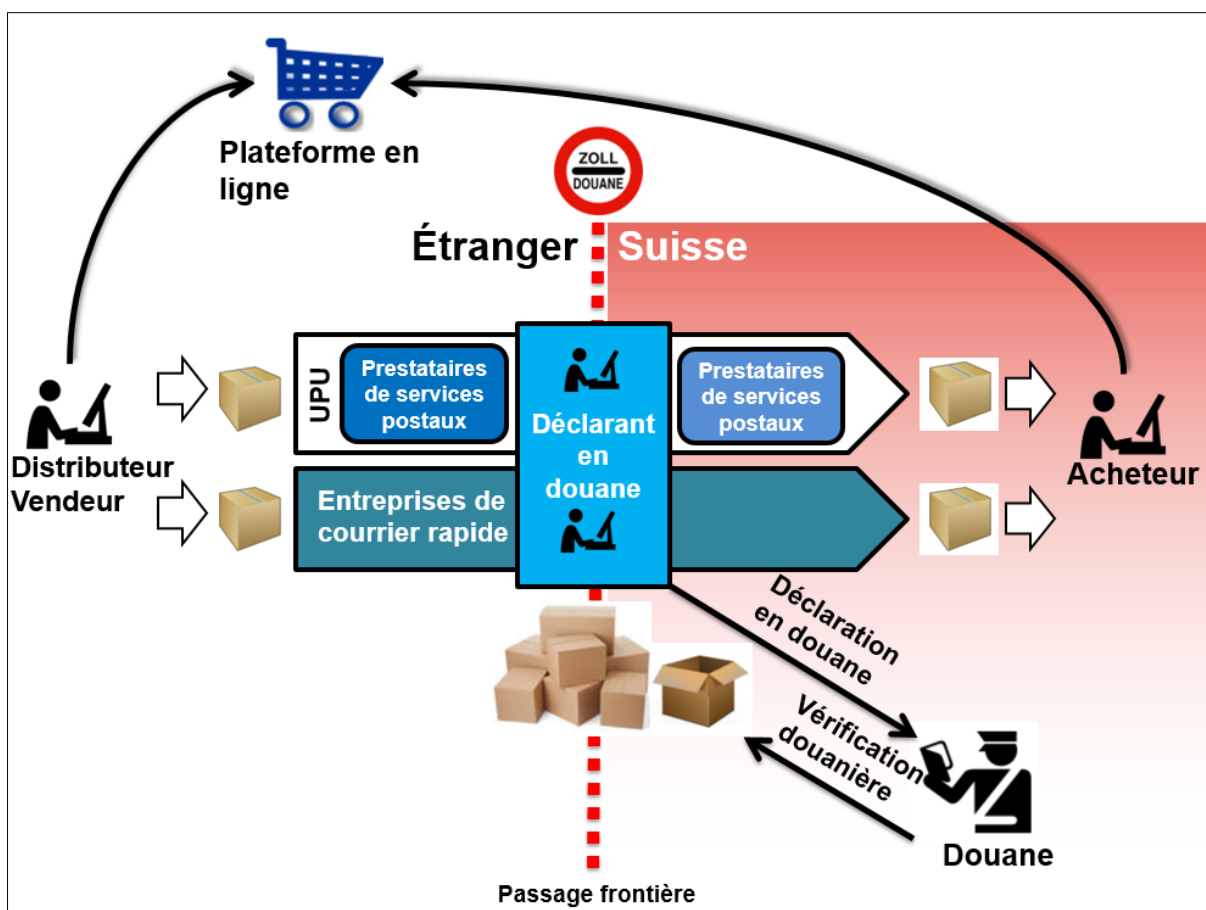


Figure 1: Déroulement du commerce électronique transfrontalier, avec ses acteurs

Le processus de dédouanement des envois dans le trafic postal et le trafic de courrier rapide est soumis aux prescriptions douanières relatives au trafic des marchandises de commerce, et non à celles sur le trafic touristique (voir ch. 3.1). Ce principe vaut même pour les envois de marchandises entre particuliers.

2.3 Transport de marchandises selon la Convention postale universelle (trafic UPU)

Lorsqu'un paquet est envoyé en Suisse par courrier normal, un échange intervient avec les autres opérateurs postaux nationaux soumis à la Convention postale universelle³ (droit international). À la différence des transports de paquets effectués par les prestataires de services de courrier rapide ou express, l'acheminement est soumis aux règles de portée internationale de l'Union postale universelle (UPU). On parle aussi, à propos des colis parvenant en Suisse par ce canal, de «trafic UPU».

La Poste suisse est tenue de remettre au destinataire tous les envois transportés au titre de la Convention postale universelle (obligation de transport et de distribution).

³ RS 0.783.52

3 Dispositions relatives aux importations en vigueur dans le trafic postal et le trafic de courrier rapide

3.1 Généralités

La révision partielle du 18 mars 2016 de la loi sur les douanes⁴ a abrogé les dispositions particulières régissant le trafic postal, suite à la libéralisation générale du marché postal. La Poste assume depuis lors le même rôle et possède les mêmes responsabilités qu'un autre transitaire (entreprises de courrier rapide comprises), en ce qui concerne l'obligation de déclarer inscrite dans le droit douanier.

Le principe de l'autodéclaration s'applique généralement en droit douanier. Quiconque transporte des marchandises à travers la frontière est tenu de les déclarer à l'AFD en vue de leur taxation⁵. Les marchandises sont en règle générale soumises aux droits de douane et à la TVA. Celles soumises aux règles de libre-échange ou aux dispositions applicables aux pays en développement bénéficient d'un taux préférentiel, voire sont admises en franchise.

Le transitaire ou le prestataire de services de courrier assume le rôle de déclarant conformément à l'art. 25 LD et établit contre rémunération une déclaration en douane.

Les prestataires de services de colis (notamment la Poste suisse et les entreprises de courrier rapide) disposent d'une autorisation de destinataire agréé (Da), en vertu de l'art. 42, al. 2, LD en relation avec les art. 100 à 112 OD. Par conséquent, les envois ne doivent pas être acheminés à un bureau de douane, et le dédouanement peut s'effectuer au domicile du destinataire agréé.

3.2 Tâches d'exécution de l'AFD

L'AFD est un acteur majeur de la chaîne internationale d'approvisionnement en biens, et aussi le principal organe de sécurité opérant à la frontière suisse. Ses contrôles des personnes et des marchandises traversant la frontière, réalisés au profit de l'économie et de la société suisses, visent à assurer le respect du droit douanier et des actes législatifs autres que douaniers⁶.

Ainsi, l'AFD collabore aujourd'hui à l'exécution de nombreuses tâches relevant d'actes législatifs autres que douaniers (ALAD). En effet, toute une série de normes sectorielles confèrent à l'AFD des tâches d'exécution (p. ex. protection de l'environnement, des animaux et des consommateurs). Au total, plus de 100 bases juridiques variées (traités de droit public, lois, ordonnances et conventions) règlent les tâches d'exécution de l'AFD relevant d'ALAD. L'AFD collabore dans ce contexte avec plus de 20 unités administratives, ainsi qu'avec des services mandatés par la Confédération et avec différentes autorités cantonales. Elle est avant tout un organe de contrôle et de constatation, confiant les travaux subséquents à l'unité administrative compétente.

⁴ 15.029 Message concernant la modification de la loi sur les douanes, art. 26 LD (RO 2016 2429; FF 2015 2657).

⁵ En vertu de l'art. 7 LD, une déclaration en douane doit être remise pour toutes les marchandises franchissant la frontière douanière.

⁶ Art. 1 LD

3.3 Placement sous régime douanier et obligation de diligence

a. Phases et genre de taxation douanière

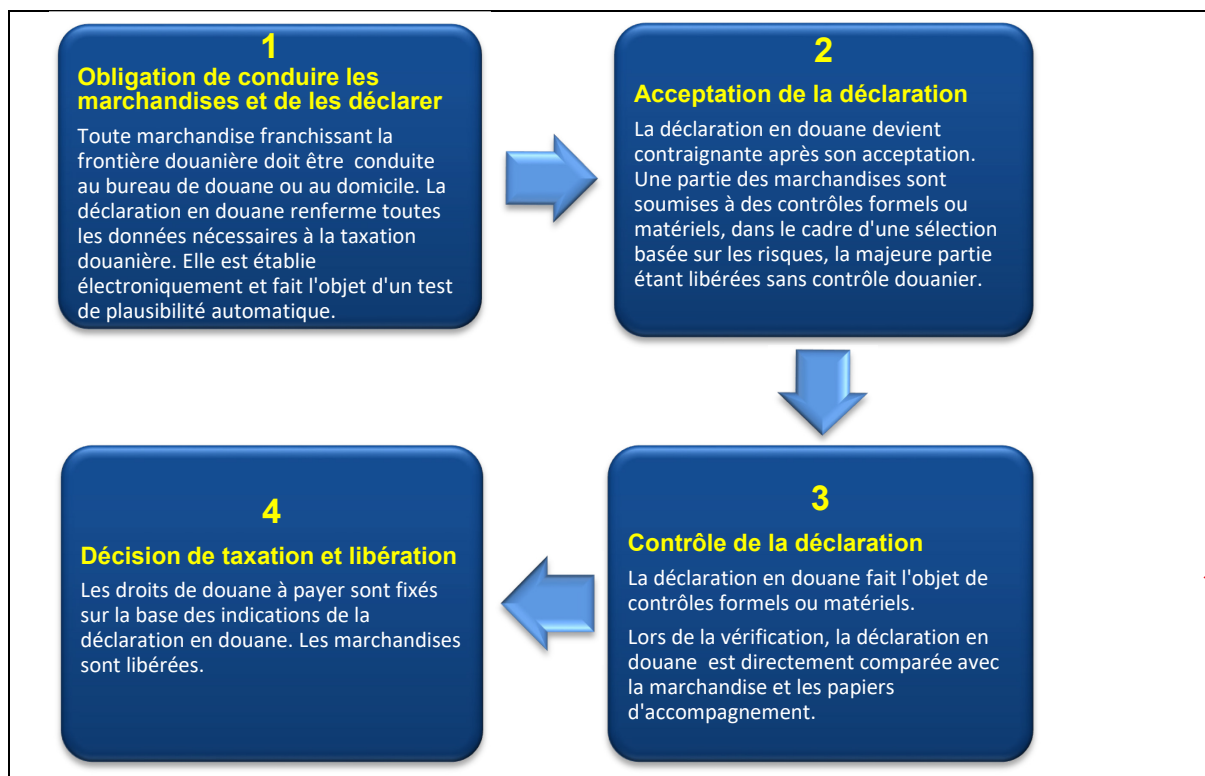


Figure 2: Les différentes phases de la procédure douanière

La déclaration en douane s'effectue en principe par voie électronique, au moyen du système de dédouanement e-dec Import. Une déclaration simplifiée est admise pour les envois:

- dont la valeur n'excède pas 1000 francs;
- ne pesant pas plus de 1000 kilos, et
- non soumis à un ALAD.

Les envois remplissant ces conditions sont réputés être de «petits envois». Si de tels envois sont admis en franchise⁷, le Da peut transmettre une déclaration en douane électronique réduite, qui contient moins de données qu'une déclaration électronique ordinaire.

Les Da peuvent opter avec les petits envois exempts de redevances⁸, dans le cadre de la procédure simplifiée, pour un autocollant, un timbre ou une déclaration en douane simplifiée, et sont dispensés de remettre une déclaration en douane électronique.

⁷ Au sens de l'art. 8, al. 1, let. a et b et al. 2, let. b, k, l et de l'art. 71 LD, ainsi que de l'art. 58 OD.

⁸ Droits de douane et redevances dues en vertu de lois financières non douanières (art. 6, let. e, LD).

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

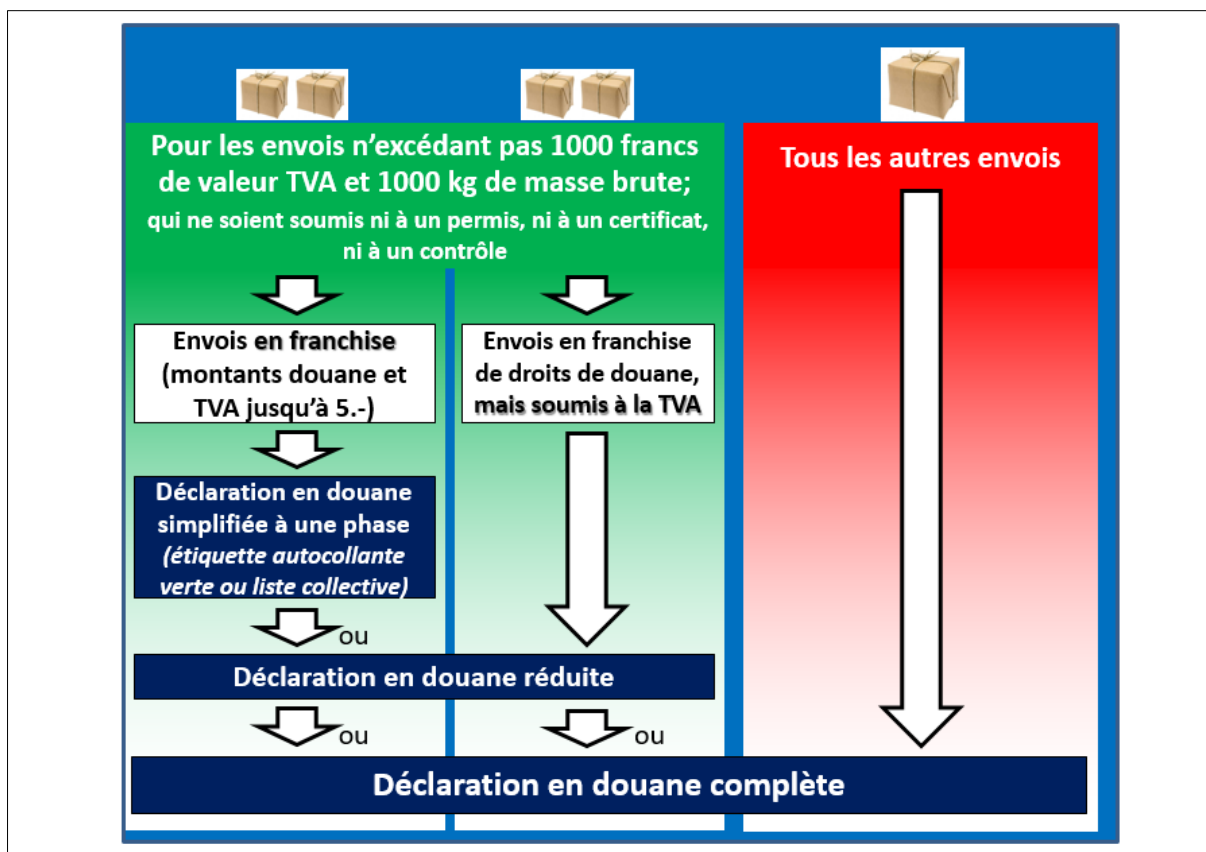


Figure 3: Déclaration en douane simplifiée pour Da, en vertu de l'art. 42, al. 2, LD et de l'art. 105 OD

b. Obligation de diligence du déclarant

Toute personne assujettie à l'obligation de déclarer porte l'entière responsabilité de la déclaration en douane remise, un haut degré de diligence étant attendu d'elle; la loi sur les douanes exige notamment d'elle une déclaration en douane correcte et complète de la marchandise.

L'obligation de déclarer implique par exemple aussi de déterminer la base de calcul des droits de douane en francs suisses, et de l'indiquer dans la déclaration en douane. Il faut également ouvrir les paquets en cas de vérification douanière, puis les réemballer en vue de leur expédition. Dans le cadre de leur activité commerciale, la Poste ainsi que les entreprises de courrier rapide facturent des frais de transport ou des frais de dédouanement aux clients pour ces tâches non souveraines. Quant au contrôle douanier proprement dit (vérification), l'autorité douanière s'en charge et il ne coûte rien au déclarant.

Les entreprises de courrier rapide concluent en général, pour le dédouanement, un contrat d'expédition ou de transport avec l'expéditeur étranger et reçoivent de sa part des instructions relatives à la façon de procéder au dédouanement.

La situation se présente sous un jour différent pour la Poste suisse, dans le cas des envois échangés avec d'autres opérateurs postaux nationaux soumis à la Convention postale universelle. Il n'existe ici aucune relation contractuelle directe avec l'expéditeur et, faute de recevoir des instructions explicites pour le dédouanement, la Poste peut seulement se baser sur l'indication du contenu, souvent rudimentaire, sous forme papier figurant sur le paquet. Si un envoi fait l'objet d'une déclaration incomplète ou fausse, le destinataire est généralement contacté, et la Poste détermine par exemple la valeur de la marchandise auprès du destinataire. Quelques exemples pratiques illustratifs aideront à mieux comprendre la situation:

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

Déclaration figurant sur le paquet	Contenu effectif, qu'il aurait fallu déclarer
<i>Bicycle parts, value 5 \$</i>	<i>Lunette de visée laser, valeur de 95 francs</i>
<i>Commercial sample, free of charge</i>	<i>Logiciel (avec licence), valeur: 250 francs</i>
<i>Toys, value 4 \$</i>	<i>Coups-de-poing américains, valeur: env. 30 francs</i>
<i>Coins, value 20 \$</i>	<i>Monnaies diverses, valeur: 755 francs</i>
<i>Free gifts</i>	<i>Montre en or, valeur: plus de 15 000 francs</i>
<i>Kitchenware, value 4 \$</i>	<i>Couteau de cuisine, valeur: 15 francs</i>

3.4 Franchise-redevances

Par mesure d'économie administrative, la Confédération renonce à percevoir les montants de douane et de TVA, s'ils n'excèdent pas cinq francs par déclaration en douane⁹. Les droits de douane et les redevances de TVA doivent être considérés séparément ici.

3.5 Nouvelle réglementation régissant la vente par correspondance dès le 1^{er} janvier 2019

L'ordonnance régissant la vente par correspondance (art. 7, al. 3, let. b, LTVA) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Elle prévoit que les entreprises de vente par correspondance sont assujetties à la TVA, si elles réalisent sur le territoire suisse un chiffre d'affaires annuel d'au moins 100 000 francs provenant de petits envois exonérés de l'impôt sur les importations¹⁰.

Jusqu'à la fin de 2018, les petits envois d'entreprises de vente par correspondance étrangères n'étaient soumis ni à l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse ni à l'impôt sur les importations, autrement dit ils n'étaient pas assujettis à la TVA en Suisse. Cela pénalisait les entreprises de vente par correspondance et le commerce de détail indigènes, astreints à payer des impôts sur toutes leurs ventes effectuées en Suisse.

La nouvelle réglementation susmentionnée comble la lacune fiscale résultant de la franchise d'impôt à l'importation jusqu'à concurrence de cinq francs (voir ch. 3.4). Ce faisant, elle élimine en bonne partie la discrimination fiscale des prestataires sur le marché intérieur.

Les droits de douane frappant les importations sont désormais facturés à l'entreprise de vente par correspondance inscrite au registre suisse des assujettis à la TVA, et non plus au destinataire. L'entreprise en question pourra par la suite faire valoir dans son décompte TVA l'impôt sur les importations en tant qu'impôt préalable, à condition de déclarer et comptabiliser auprès de l'AFC, dans son décompte TVA, la vente en tant que livraison sur le territoire suisse. Quant au destinataire, il doit régler lui-même la TVA comprise entre un centime et cinq francs – comme il l'aurait fait pour un achat en Suisse – directement au vendeur basé à l'étranger. Il répercutera l'impôt sur les importations sur le destinataire suisse dans la facture de vente.

⁹ En vertu de l'art. 71 LD et de l'art. 53, al. 1, let. a, LTVA.

¹⁰ Art. 53, al. 1, let. a, LTVA en relation avec l'art. 1, let. d, de l'ordonnance du DFF du 2 avril 2014 régissant la franchise d'impôt à l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur minimale ou pour lesquels le montant de l'impôt est insignifiant (RS 641.204)

Partie II: Ampleur et évolution du phénomène

4 Volumes et part des marchandises commandées en ligne

4.1 Croissance au cours des dernières années

Les achats en ligne des particuliers sont une des manifestations les plus marquantes de la transformation numérique de l'économie et de la société. Le nombre de consommateurs en ligne ne cesse d'augmenter: en 2017, selon une enquête de l'Office fédéral de la statistique (OFS), au moins 72 % de la population âgée de 15 à 88 ans a effectué un achat en ligne au cours des 12 derniers mois (soit au total 4,9 millions de personnes). Ce résultat représente une hausse de 50 % depuis 2010¹¹.

Il n'existe pas de données officielles sur le chiffre d'affaires (en francs) généré par les marchandises commandées en ligne à l'étranger. Comme il est indifférent pour la taxation douanière qu'un produit ait été commandé en ligne ou non, la déclaration en douane ne détaille pas à des fins statistiques le mode de commande. Par conséquent, l'AFD ne procède pas à des analyses statistiques des achats en ligne effectués à l'étranger.

Plusieurs études se sont occupées du commerce en ligne en Suisse. Différentes estimations ont été faites dans ce cadre. Il convient notamment de mentionner celles du Credit Suisse¹² ainsi que de l'Association suisse de vente à distance (ASVAD)¹³, réalisées conjointement avec la société d'études de marché Growth from Knowledge (GfK) et en collaboration avec la Poste suisse. Le Centre de recherche pour le management commercial de l'Université de Saint-Gall a également avancé des chiffres sur le tourisme d'achat en ligne¹⁴.

Toutes ces études sont soumises à des restrictions méthodologiques¹⁵, à l'origine d'écarts entre les estimations. D'où le fait de ne tirer des conclusions sur l'ampleur effective des achats en ligne que de façon limitée.

L'étude de l'ASVAD évalue les achats en ligne effectués en Suisse en 2017 à 8,6 milliards de francs, soit 10 % de plus que l'année précédente (2016: 7,8 milliards de francs). Selon la même source, le commerce en ligne aurait enregistré depuis 2010 une croissance de presque 70 %. Il convient de noter que les commerçants en ligne et les revendeurs opèrent le plus souvent depuis la Suisse: en 2017, plus de 81 % du commerce en ligne était dû à ce groupe (7,0 milliards de francs). Leur part de marché tend toutefois à se contracter (2014: 87 %; 2010: 90 %), en raison des pressions exercées par la concurrence étrangère.

¹¹ OFS Enquête sur l'utilisation d'Internet 2017. Le e-commerce en Suisse, de 2010 à 2017, publiée le 1^{er} octobre 2018.

¹² Credit Suisse Retail Outlook 2017, «Le commerce de détail suisse en mutation», janvier 2017.

¹³ Communiqué de presse de GfK du 20 février 2018, «Schweizer Online-Konsum wächst 2017 um 10 Prozent».

¹⁴ Étude «Einkaufstourismus Schweiz 2017/2018».

¹⁵ Pour cerner les achats effectués à l'étranger, l'institut d'études de marché GfK s'est basé sur un échantillon représentatif de la population suisse selon les régions linguistiques, le sexe et les groupes d'âge. Les périodes de collecte des données (septembre à décembre) ne représentent toutefois pas l'ensemble du commerce annuel entre janvier et décembre. De même, les chiffres de Credit Suisse ont beau reposer en partie sur les données officielles, les hypothèses simplificatrices adoptées sont discutables. Par exemple, l'estimation du chiffre d'affaires helvétique de Zalando (valeur de retours de colis = 50 % du chiffre d'affaires helvétique) n'est pas vérifiable. Quant à la méthode utilisée par l'Université de Saint-Gall, elle n'est représentative que pour la Suisse alémanique et pas pour l'ensemble du pays (voir la structure de l'enquête, p. 5 de l'étude).

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

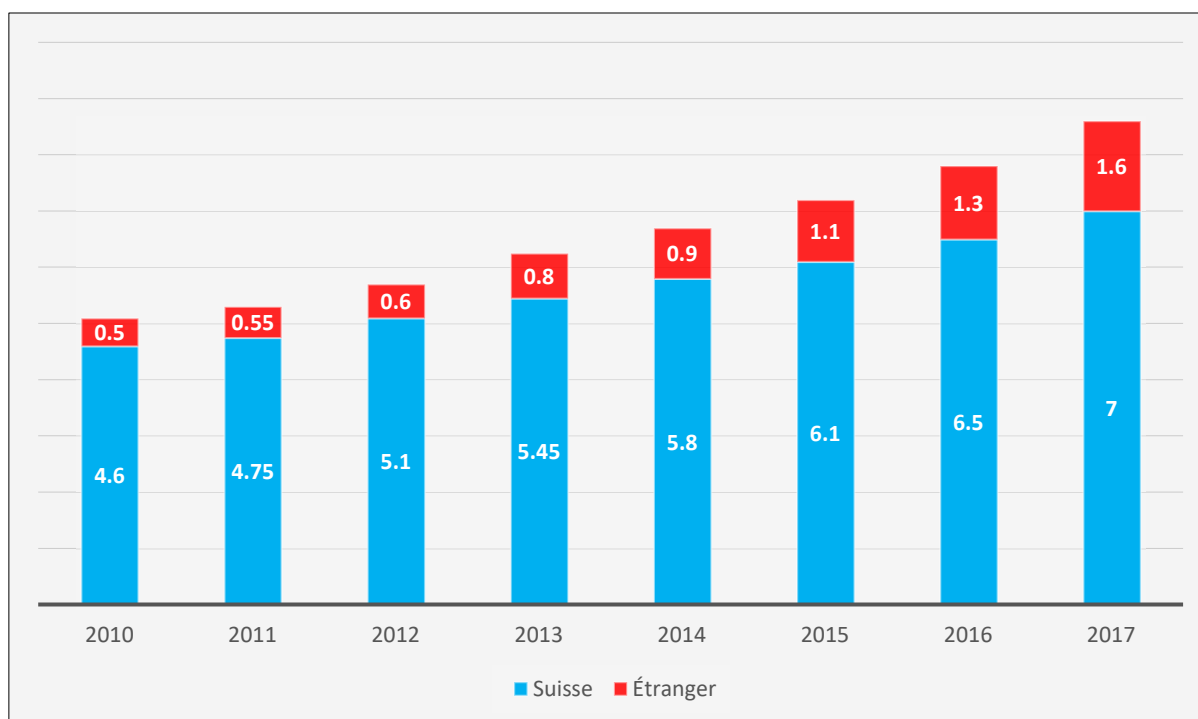


Figure 4: Achats en ligne depuis 2010, en milliards de francs; source: ASVAD

En 2017, le commerce en ligne transfrontalier ne représentait au total que 1,6 milliard de francs (19 %). Son évolution est toutefois extrêmement dynamique.

Le Credit Suisse chiffre le commerce en ligne transfrontalier à 1,5 milliard de francs en 2016, en soulignant la forte concentration du chiffre d'affaires: la société Zalando aurait réalisé un chiffre d'affaires de 624 millions de francs en Suisse.

L'Université de Saint-Gall aboutit à des estimations inférieures à d'autres sources et parle, pour l'année 2017, d'un «tourisme d'achat en ligne» de 1,21 milliard de francs, contre 930 millions de francs en 2015.

En résumé, toutes les études publiées révèlent des tendances similaires: ces dernières années, les importations de marchandises commandées en ligne à l'étranger ont connu une augmentation moyenne à forte. Ce changement structurel tient notamment à l'évolution des habitudes des clients. Les consommateurs décident d'acheter leurs marchandises dans les magasins ou en ligne, et dans le second cas ils passent leur commande auprès du commerçant en ligne de leur choix.

Les chiffres publiés par la Poste suisse sur les quantités de paquets traités confirment cette dynamique: comme la Poste l'a signalé dans un communiqué du 18 janvier 2019, l'importation des envois de petites marchandises en provenance d'Asie a quasiment sextuplé entre 2014 (4 millions de paquets) et 2018 (23 millions)¹⁶.

4.2 Ampleur des fausses déclarations

L'augmentation générale dans le commerce en ligne se répercute également sur le volume des déclarations en douane. Le nombre de déclarations en douane d'importation a constamment augmenté ces dernières années (2016: 22,2 millions; 2017: 23,2 millions; 2018: 23,7 millions). Ne sont pas comprises dans ces chiffres les déclarations en douane simplifiées

¹⁶ «Volume de colis – Une nouvelle valeur record», article publié le 18 janvier 2019 sur www.pointlogistique.ch

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

qui sont possibles pour les petits envois en franchise afin de décharger l'économie (voir ch. [3.3](#)), et qui ne peuvent pas être saisies dans la statistique.

L'AFD constate régulièrement des fausses déclarations et des irrégularités lors de contrôles douaniers. À cet égard, le trafic postal est touché de façon marquée, car il permet notamment l'anonymat de l'expéditeur. Le contrôle des petits envois représente un défi de taille pour l'AFD (voir aussi ch. [5.4](#)).

Comme décrit précédemment, il n'y a pas de données électroniques disponibles pour les petits envois; un recensement du nombre de fausses déclarations n'est pas possible. Les informations recueillies dans le cadre de l'activité de contrôle de l'AFD permettent certes de tirer d'importantes conclusions, elles ne sont cependant pas suffisamment représentatives pour être illustrées ici, vu le nombre restreint de contrôles et de périodes de relevé.

En conclusion, il convient de mentionner expressément que de nombreuses entreprises de commerce en ligne remplissent pleinement leurs obligations et déclarent correctement les envois.

4.3 Évolution future

L'ASVAD estime que les achats en ligne faits à l'étranger continueront d'afficher jusqu'en 2020 une croissance supérieure à la moyenne, et que la hausse des importations directes en provenance de Chine va se poursuivre par étapes¹⁷. Sur le marché, les fortes pressions entraînent un nivellement des prix des marchandises comparables – et donc les entreprises cherchent à se distinguer de la concurrence par d'autres prestations et modèles d'affaires.

Le scénario de Credit Suisse considère que la part des achats en ligne dans le commerce de détail devrait plus ou moins doubler jusqu'en 2022, par rapport à son niveau de 5,3 % en 2015¹⁸. Le commerce en ligne helvétique a cependant encore un potentiel de rattrapage en comparaison internationale (14,5 % en Grande-Bretagne, 11,3 % au Danemark ou 8,0 % en Allemagne).

5 Défis et complexité du commerce en ligne transfrontalier

5.1 Différences de prix entre la Suisse et l'étranger

Les achats en ligne sont devenus en évidence, et constituent l'une des manifestations les plus marquantes d'une société de consommation en pleine mutation. Grâce à la réduction de la fracture numérique¹⁹, toujours plus de personnes bénéficient d'un accès à Internet, qui pousse à la consommation en ligne. L'Internet mobile, découlant de l'utilisation croissante de smartphones et d'applications, est lui aussi un précieux moteur de croissance.

¹⁷ Communiqué de presse publié par GfK le 20 février 2018, «Schweizer Online-Konsum wächst 2017 um 10%», p. 4

¹⁸ Credit Suisse Retail Outlook 2017 «Le commerce de détail suisse en mutation», janvier 2017, p. 12

¹⁹ La fracture numérique désigne les différences existantes dans l'accès et l'utilisation d'Internet notamment selon le niveau de formation, l'âge et le sexe; selon l'enquête de l'OFS sur l'utilisation d'Internet 2017. Le e-commerce en Suisse, de 2010 à 2017, publiée le 1^{er} octobre 2018.

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

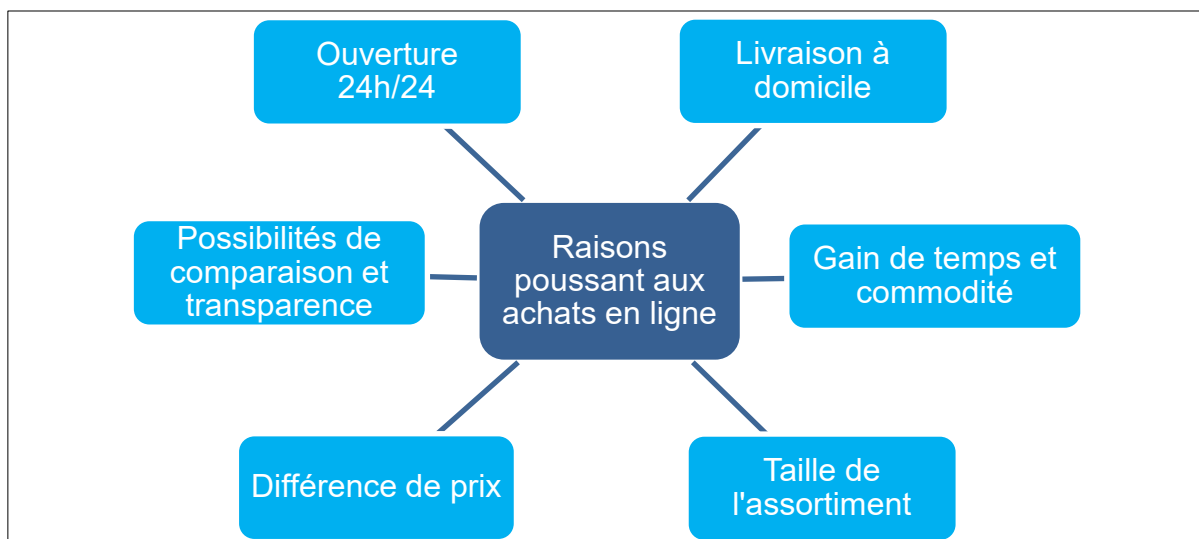


Figure 5: Raisons poussant à effectuer ses achats en ligne (sans distinction entre les achats effectués en Suisse ou à l'étranger)

Les raisons poussant les consommateurs à privilégier les prestataires étrangers lors de leurs achats en ligne tiennent principalement aux prix, plus avantageux à l'étranger. La différence de prix par rapport aux pays de l'UE des 15 avoisine par exemple pour les biens 30,5 % (îlot de cherté suisse)²⁰.

La diversité des produits proposés et la taille de l'assortiment, d'ordinaire plus grands au niveau mondial que sur le marché intérieur, jouent également un rôle important.

Les facteurs ci-après expliquent en bonne partie les écarts de prix entre la Suisse et l'étranger:

- Niveau de prix plus élevé en Suisse

Beaucoup de marchandises coûtent plus cher en Suisse. Ces écarts de prix ont des explications variées (salaires, loyers, réglementation, entraves tarifaires au commerce et barrières non tarifaires, protection douanière dans le secteur agricole, moindre intensité de la concurrence, etc.). Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé à plusieurs reprises sur la question²¹. Les causes du niveau élevé des coûts et des prix que connaît la Suisse sont en outre analysées et expliquées dans le message relatif à l'initiative pour des prix équitables²².

- Franc fort

L'appréciation du franc suisse a largement contribué à l'actuelle différence de prix. Entre décembre 2007 et août 2011, la monnaie helvétique a renchéri de 37 % au total²³. Elle avait déjà enregistré entre 2000 et 2011 une hausse substantielle et continue à l'égard du dollar. Ce n'est qu'après l'introduction du taux de change plancher par rapport à l'euro qu'un léger fléchissement est apparu face au dollar, tendance qui s'est poursuivie depuis 2015.

²⁰ Message relatif à l'initiative pour des prix équitables du 29 mai 2019.

²¹ Voir notamment le rapport explicatif du 7 décembre 2018 concernant le projet mis en consultation «Suppression des droits de douane sur les produits industriels», le rapport explicatif du 22 août 2018 sur le contre-projet indirect du Conseil fédéral à l'initiative populaire «Stop à l'îlot de cherté – pour des prix équitables (initiative pour des prix équitables)», le rapport du DEFR du 20 décembre 2017 «La facilitation des importations pour lutter contre l'îlot de cherté», et le rapport du Conseil fédéral du 22 juin 2016 «Entraves aux importations parallèles».

²² Message relatif à l'initiative pour des prix équitables du 29 mai 2019.

²³ [Selon l'indice de cours de change de la Banque nationale suisse \(BNS\).](#)

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

- Avantages fiscaux à l'importation, grâce à la franchise-redevances ou au contournement de l'obligation d'enregistrement pour la TVA

Comme déjà indiqué (voir ch. 3.4), les montants d'impôt n'excédant pas 5 francs ne sont pas perçus, par mesure d'économie administrative. Les négociants en ligne expédient par conséquent délibérément de petits paquets, afin de bénéficier de la franchise de TVA. En outre, il faut s'attendre à ce que les commerçants étrangers contournent parfois leur obligation d'enregistrement (voir ch. 3.5), bien qu'ils soient assujettis à la TVA.

- Distorsions du marché dues en partie au trop bas niveau des frais de distribution

La Chine et d'autres pays asiatiques sont considérés par l'UPU comme des pays en développement et bénéficient dès lors de conditions préférentielles, pour la livraison de leurs paquets à l'étranger (voir ch. 5.3). Autrement dit, l'acheminement est bien plus avantageux pour les prestataires étrangers que le prix facturé à un commerçant suisse pour l'envoi de ses propres paquets.

5.2 Indications de prix complètes et correctes

Du point de vue des clients, les achats à l'étranger doivent être aussi simples que possible. Tel sera le cas si l'offre en ligne indique le prix effectif à payer en francs suisses (prix de détail), et donc si le vendeur prend en charge la TVA, les frais de dédouanement et les éventuels droits et taxes frappant les marchandises. Quelques grandes entreprises étrangères (p. ex. Zalando) exploitent en arrière-boutique un processus d'expédition sur mesure pour la Suisse. Les prestataires convenus par contrat se chargent du transport et des formalités douanières, sans que le client ne s'en aperçoive.

Or dans bien des cas, le prix en ligne indiqué par les prestataires étrangers ne mentionne pas au premier coup d'œil des informations-clés (prix, volume, contenu et caractéristiques de la marchandise, le cas échéant frais d'envoi, frais de dédouanement, droits de douane et TVA). Il est par conséquent difficile aux consommateurs de procéder à des comparaisons de prix transparentes et rapides.

Le principe de l'indication du prix total, inscrit dans l'ordonnance sur l'indication des prix (OIP)²⁴, s'applique pourtant au commerce de détail, au même titre que la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD)²⁵.

Les commerçants en ligne basés à l'étranger et n'ayant pas de succursale économique ou juridique en Suisse sont soumis à la LCD et à l'OIP, si leur site Internet s'adresse clairement au consommateur résidant en Suisse (p. ex. via un nom de domaine «.ch», ou «.de, .at, .fr, .it, .com» mais ciblant spécifiquement la clientèle suisse).

5.3 Dédommagement trop bas (rémunération des coûts finaux) dans le trafic UPU

Le système de rémunération de l'UPU a pour mérite d'être applicable au niveau mondial, parmi ses 192 pays membres. Il part du principe que les envois internationaux de courrier-lettres et de petites marchandises doivent être abordables pour tous les pays.

Les rétributions que la Poste suisse reçoit pour distribuer les envois provenant de l'étranger dépendent notamment du poids des colis. À l'heure actuelle, il arrive que le dédommagement

²⁴ RS 942.211

²⁵ RS 241

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

en vigueur ne couvre pas ses coûts de traitement et de distribution, notamment pour les envois légers provenant des pays les moins avancés.

Ce constat vaut également pour les envois en provenance des pays asiatiques qui, en vertu des règles actuelles de l'UPU, sont considérés aujourd'hui comme des pays en voie de développement, et bénéficient à ce titre de conditions préférentielles pour les envois postaux internationaux. A l'origine, ces conditions avaient été introduites pour soutenir les prestations postales des pays économiquement moins développés, vu que tous les pays participant au système postal mondial profitent de l'existence d'une bonne infrastructure postale.

Il en est résulté une distorsion de concurrence dans le domaine des envois postaux internationaux. Certains pays reçoivent une surcompensation, alors que d'autres ne rentrent pas dans leurs frais. En outre, cette situation conduit à une augmentation des petits envois en provenance des pays asiatiques. La Suisse et les autres pays développés préconisent donc, dans le cadre de l'UPU, une adaptation du régime de compensation en vigueur.

Des mesures en ce sens ont déjà été adoptées en 2016, lors du congrès de l'UPU qui s'est tenu à Istanbul. Dorénavant, les prestataires de services postaux des pays exportateurs d'Asie devront verser une indemnité nettement plus élevée aux prestataires chargés du traitement et de la distribution dans les pays industrialisés (hausse annuelle de 13 % de 2018 à 2021). En outre, le montant de l'indemnisation pour la distribution des recommandés internationaux doublera d'ici 2021.

Ces mesures visent à corriger par étapes les distorsions du marché générées par le régime de compensation de l'UPU. Elles devraient permettre à la Poste suisse de mieux couvrir les frais des envois à l'importation, notamment en provenance de la Chine.

Il reste à savoir dans quelle mesure ces calculs s'avèrent justes et les indemnités plus élevées auront un impact sur le marché. Il est déjà apparu dans la pratique que les envois tendent à être détournés vers des pays ayant le statut de pays en développement pour continuer à bénéficier de conditions préférentielles.

5.4 Défis de l'actuel processus de dédouanement

La croissance accélérée du nombre de paquets s'avère un réel défi pour les déclarants (Poste et entreprises de courrier rapide) et pour les autorités douanières, confrontés au quotidien à d'énormes quantités de colis.

Une déclaration en douane doit être remise pour toutes les marchandises importées (voir ch. [3.1](#)). L'AFD en vérifie l'exactitude par sondages, et ordonne des contrôles douaniers sur la base d'une analyse des risques. Pour le dédouanement à l'importation des paquets, les déclarants et l'administration sont confrontés aux défis suivants:

- **Surcroît de travail pour les déclarants, dû aux données manquantes ou de mauvaise qualité; absence de données électroniques dans le trafic postal**

Les indications sur le contenu du paquet fournies par l'expéditeur sont souvent insuffisantes. Le déclarant doit ainsi consentir de lourds efforts pour établir une déclaration en douane correcte. Alors que pour les envois commerciaux de paquets et de marchandises de détail, le transitaire dispose normalement de données électroniques, il n'existe qu'une simple déclaration de contenu sous forme papier pour les paquets transportés sous le régime de la Convention postale universelle. Cette rupture de média entre le processus de transport et celui de dédouanement aboutit à des erreurs inutiles et pousse à la fraude.

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

- Difficulté à détecter le trafic de marchandises frappées d'interdiction

Les informations concernant le contenu des paquets livrés par l'expéditeur sont fréquemment fausses afin de pouvoir importer en Suisse des marchandises prohibées: il est difficile et laborieux de détecter les marchandises prohibées dans la masse des paquets. Or, si des marchandises nuisibles, dangereuses ou interdites franchissent la frontière, cela peut être potentiellement dangereux pour la santé et la sécurité des consommateurs.

- Activité de contrôle généralement limitée à des sondages; analyse des risques malaisée sans données électroniques

Pour alléger la charge administrative qui pèse sur l'économie, une déclaration en douane simplifiée a été mise à disposition pour les petits envois en franchise qui ne sont soumis à aucun ALAD: il suffit de saisir les données qui ont une incidence sur les redevances (voir ch. [3.3](#)). Dans la pratique, plusieurs dizaines de milliers d'envois par jour sont concernés et aboutissent en Suisse en franchise, en raison de leur valeur insignifiante ou parce qu'elles sont grevées d'un droit de douane minime. L'activité de contrôle de l'AFD repose sur des analyses des risques et se limite à des sondages. Le taux de contrôle, relativement bas, représente un pourcentage peu élevé à un chiffre²⁶.

Il est d'autant plus difficile de surveiller la très grande quantité de petits envois qu'en raison des simplifications introduites, il n'existe pas de données électroniques permettant d'automatiser l'analyse des risques.

- Manque à gagner lié aux fausses déclarations de valeur (sous-facturation)

Comme les montants d'impôt inférieurs ou égaux à cinq francs ne sont pas perçus (= marchandise d'une valeur $\leq$ 65 francs au taux d'imposition de 7,7 % ou 200 francs au taux d'imposition de 2,5 %), beaucoup d'expéditeurs exploitent à dessein cette lacune fiscale et sont incités à fixer la valeur d'une marchandise en deçà de la limite de 65 francs. En particulier, une bonne partie des envois de marchandises en provenance du continent asiatique sont régulièrement sous-facturés. De même, des marchandises reçoivent de fausses désignations, pour donner l'illusion qu'il s'agit d'envois-cadeaux ou d'échantillons de marchandises (voir ch. [3.3](#)).

- Lourd fardeau lié à l'exécution des ALAD

L'AFD s'acquitte aujourd'hui de tâches d'exécution liées à de nombreux ALAD (voir ch. [3.2](#)). En règle générale, quand un cas est découvert et a fait l'objet d'une description juridiquement valable, il est ensuite transmis à l'unité administrative ou à l'autorité de poursuite pénale compétentes. Mais dans certains cas, l'AFD se charge également de la correspondance avec les parties à la procédure, ou répond aux réclamations. Les tâches administratives liées à l'exécution des ALAD sont lourdes pour les petits envois, et elles mobilisent de surcroît des ressources en personnel qui ne pourront plus être utilisées par la suite pour l'activité de contrôle.

²⁶ En 2017, l'AFD a traité 38,1 millions de déclarations en douane (Faits et chiffres de l'AFD en 2018).

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»**5.5 Pertes de recettes subies par la Confédération**

Le risque de pertes fiscales lors de la détermination de l'impôt sur les importations est faible quand l'importateur est une entreprise qui peut faire valoir en tant que charge préalable, dans son décompte périodique avec l'AFC, l'impôt sur les importations perçu par ses soins.

Si toutefois l'importateur n'est pas habilité à déduire l'impôt préalable ou pas intégralement, les impôts non perçus ou manquants lors de la taxation constituent une perte définitive pour le fisc.

Suite à l'essor du commerce en ligne mondial, les consommateurs finaux sont bien plus nombreux à effectuer leurs achats directement à l'étranger qu'il y a quelques années encore. Outre les entreprises, les particuliers sont friands d'achats numériques. D'où un risque accru de pertes pour le fisc fédéral.

La déclaration en douane simplifiée a été créée pour les petits envois en franchise qui ne sont soumis à aucun ALAD, dans le but d'alléger le fardeau de l'économie. Chaque année, on estime que 23 millions de petits envois d'une valeur minimale où dont le montant de l'impôt est insignifiant sont introduits en Suisse en franchise d'impôt selon ce régime. Pour éviter les tracasseries administratives, ces envois ne font pas l'objet d'un relevé statistique. Il n'est donc pas possible de tirer des conclusions immédiates sur les pertes fiscales possibles.

Compte tenu des risques actuels, l'AFD effectue des contrôles matériels ponctuels des petits envois. Il en ressort que si les fausses déclarations de valeur sont en augmentation, comme l'assortiment des marchandises ne présente qu'une faible valeur, les pertes fiscales – à supposer qu'il y en ait – restent minimales et il s'agit d'une bagatelle.

Au vu de ce qui a été dit plus haut, il n'est pas possible de dire de chiffrer précisément les pertes effectives de recettes subies par la Confédération à cause des fausses déclarations.

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

Partie III: Champs d'action et mise en œuvre

La liste ci-après renferme toute une série de mesures ou solutions envisageables pour combattre les fausses déclarations d'envoi. Il s'agit de procéder à un état des lieux aussi complet que possible, comme base de discussion.

Les options concrètes indiquées n'ont pas toujours le même degré de concrétisation ou le même horizon temporel. Certaines propositions ne sont que sommairement esquissées, alors que d'autres sont déjà prêtes à être mises en œuvre ou ont été réalisées dans l'intervalle.

Ces diverses options ont été discutées en janvier 2019, lors d'une rencontre avec des représentants de la branche (CI CDS, Swiss Retail Federation, Union suisse des arts et métiers USAM, Spedlogswiss, KEP&Mail, Swiss Express Association, Association suisse de vente à distance ASVAD). Un échange a également eu lieu à la mi-février 2019 entre l'AFD et des représentants de la protection des consommateurs (Fondation pour la protection des consommateurs sks, Forum suisse des consommateurs kf, Bureau fédéral de la consommation BFC, Surveillance des prix SPPr).

Les mesures ont été évaluées sur la base des critères suivants:

Considérations	Les considérations consistent en réflexions sur la manière dont les mesures pourraient être appliquées et déployées. Il s'agit d'une première estimation grossière et d'une évaluation rudimentaire visant à montrer jusqu'à quel point les propositions sont adéquates et quelles seraient les conséquences des mesures proposées.
Effets	À propos des effets, il s'agit d'évaluer sommairement jusqu'à quel point la mesure aide à détecter ou prévenir les fausses déclarations. Trois catégories d'effets ont été définies (faibles, moyens, élevés).
Horizon	Une distinction est faite, pour l'horizon temporel, entre les mesures déjà en vigueur et celles dont une possible mise en œuvre interviendrait à court terme (tout de suite, jusqu'à fin 2019), à moyen terme (de 2020 à 2023) ou à long terme (à partir de 2024).
Bilan	Des conclusions sont tirées à partir des critères susmentionnés. Le but est de mettre en œuvre prioritairement les mesures jugées adéquates. Les mesures classifiées partiellement utilisables doivent être examinées dans un second temps. En raison des exigences changeantes ou d'événements impossibles à prévoir, on s'expose toujours à devoir qualifier certaines mesures de peu efficaces ou non réalisables, au fur et à mesure que les choses se concrétisent.

6 Mesures portant sur le dédouanement

6.1 Proposition n° 1: Augmentation de la densité des contrôles

Mesure	L'AFD contrôle physiquement, en moyenne, 1 à 3 % des envois (vérification douanière). Cette mesure ferait augmenter le taux de contrôles. Des contrôles ponctuels conduiraient à vérifier matériellement davantage d'envois. Et à supposer que le contenu ne corresponde pas à la déclaration en douane, des sanctions pénales sont généralement prévues pour le déclarant (soit les déclarants en douane professionnels) dans le droit en vigueur.
Considérations	Selon les prescriptions en vigueur, l'AFD peut en tout temps intensifier son activité de contrôle. Une hausse du taux de contrôles exige toutefois des ressources considérables, au vu de l'énorme quantité de paquets en circulation. Il faudrait par conséquent renoncer à des tâches ou contrôles dans d'autres domaines, afin d'avoir suffisamment de personnel pour ce genre de contrôles. En cas d'intensification de l'activité de contrôle dans un bureau de douane spécifique, il est à craindre, notamment dans le trafic de courrier rapide, que les itinéraires d'acheminement changent aussitôt et que les paquets parviennent en Suisse par d'autres canaux (p. ex. changement de prestataire de services postaux). Ce phénomène est de notoriété publique, et il est généralement difficile et laborieux de découvrir les nouvelles voies empruntées. L'automatisation et la numérisation de la procédure douanière libéreront à moyen terme, quand les travaux de DaziT auront progressé, des ressources qui pourront être consacrées à l'activité de contrôle. Les contrôles renforcés de l'AFD auront un caractère de détection (saisie de marchandises illégales, découverte d'erreurs et d'incohérences) aussi bien que de prévention (évitement en amont des erreurs ou omissions).
Effets	Faibles à élevés, selon l'augmentation de densité des contrôles. Pour des raisons de proportionnalité (coût/bénéfice), la hausse du taux de contrôles ne portera tous ses fruits qu'en combinaison à d'autres mesures. Tant que les entreprises ayant leur siège en Asie seront à l'abri d'une procédure pénale (voir ch. 6.5), une telle mesure n'aura qu'un effet dissuasif limité. À la place, le déclarant est généralement passible de sanctions pénales. La Poste a ainsi pour le trafic UPU une obligation de diligence (voir ch. 3.3), sans avoir de relation contractuelle avec l'expéditeur.
Horizon	Il est en tout temps possible d'organiser à bref délai des contrôles ponctuels. À moyen ou long terme, DaziT procurera une flexibilité accrue pour l'activité de contrôle.
Bilan	La proposition n'est adéquate que combinée à d'autres mesures. L'AFD mène déjà aujourd'hui des contrôles ciblés prohibitifs. Il est toutefois difficile de combattre durablement les fausses déclarations, faute de pouvoir sanctionner efficacement les négociants en ligne étrangers.

6.2 Proposition n° 2: Analyse automatisée et intelligente des risques

Mesure	Dans le sillage de DaziT, l'AFD renouvellera toute son architecture système et son environnement informatique, pour les adapter aux nouveaux besoins. Une nouvelle plateforme rendra possibles des analyses des risques intelligentes et adaptatives, effectuées tant dans le domaine fiscal que dans le domaine non fiscal. Au niveau opérationnel, le pilotage reposera sur l'analyse systématique des risques. Il en résultera une évaluation des risques individuelle pour chaque envoi annoncé, comme pour les mandats de contrôle des futurs envois. L'activité de contrôle gagnera en efficacité. Les cas de détection de marchandises illégales ou de découverte d'erreurs et d'incohérences vont ainsi augmenter.
Considérations	Grâce à la disponibilité accrue des données et à de meilleures analyses, les activités de contrôle deviendront plus ciblées. L'amélioration des données rendra également possibles des échanges électroniques plus rapides et plus fiables avec d'autres services, en Suisse comme à l'étranger.
Effets	Élevés
Horizon	Moyen ou long terme, avec DaziT La mise en place d'une analyse des risques intelligente et adaptative interviendra au plus tôt en 2023.
Bilan	La proposition est adéquate, et sa mise en œuvre est prévue avec DaziT. Les futurs contrôles seront toujours plus ciblés et gagneront en efficacité, grâce à la disponibilité accrue des données et à de meilleures analyses.

6.3 Proposition n° 3: Utilisation d'appareils radiographiques de pointe et d'autres moyens techniques

Mesure	L'emploi d'appareils radiographiques sophistiqués de la nouvelle génération permettrait de numériser tous les paquets selon une procédure standard et de comparer automatiquement les radiographies. Il serait ainsi possible de repérer automatiquement les biens fortement taxés (p. ex. cigarettes) ou encore les objets prohibés. Il faudrait utiliser, en parallèle, des dispositifs de détection de stupéfiants et d'explosifs (spectromètre de masse à piège à ions ITMS adapté) ou d'autres appareils similaires (p. ex. FTIR²⁷, RAMAN²⁸, spectromètre de masse, détecteur de rayons gamma, etc.). Ils serviraient tant à détecter les substances interdites ou dangereuses qu'à identifier les substances transportées. Les processus de tri nécessaires que le déclarant effectue aujourd'hui à la main pourraient être automatisés. Il serait ainsi en mesure d'établir plus facilement une déclaration en douane correcte et de mieux s'acquitter de son devoir de diligence. Sa propre protection et la sécurité de ses infrastructures seraient renforcées au passage (p. ex. face aux substances toxiques ou explosives et aux autres substances dangereuses). L'AFD serait en mesure d'automatiser jusqu'à un certain point, et par là de rationaliser, son activité de contrôle, ainsi que de mieux repérer les marchandises illégales. Un tel instrument ferait économiser des ressources, notamment dans le contrôle des paquets (plusieurs dizaines de milliers d'envois par jour).
Considérations	L'innovation et le progrès technique offrent de réelles opportunités de rationaliser l'exécution des tâches de l'AFD et des déclarants (dont la Poste et les entreprises de courrier rapide). D'un autre côté, il faut avoir des attentes réalistes et connaître les limites de la technologie. Les appareils radiographiques ne sont par exemple d'aucune utilité pour traquer les fausses déclarations de valeur ou pour identifier les contrefaçons de marques. Il faudrait d'abord examiner en profondeur l'économicité, l'applicabilité, l'efficacité et la faisabilité technique de telles solutions.
Effets	Moyens
Horizon	Moyen ou long terme; l'achat de matériel d'une telle ampleur demande en général beaucoup de temps.
Bilan	La proposition est adéquate, et sa faisabilité sera examinée. Il faut poursuivre les examens de faisabilité et envisager de nouvelles pistes, comme l'achat commun de matériel avec d'autres partenaires.

²⁷ Fourier-transform infrared spectroscopy

²⁸ La spectroscopie Raman (spectrométrie Raman) est une méthode non destructive d'observation et de caractérisation de la composition moléculaire et de la structure externe d'un matériau, qui exploite le phénomène de diffusion inélastique de la lumière.

6.4 Proposition n° 4: Efficacité accrue dans l'exécution des actes législatifs autres que douaniers (ALAD)

Mesure	Faute d'être réglées de manière homogène, les tâches et responsabilités incombant à l'AFD au titre de l'exécution d'ALAD sont plus ou moins lourdes et gourmandes en ressources. En réponse au postulat 17.3361 «Exécution d'actes législatifs autres que douaniers par l'Administration fédérale des douanes. Pilotage et définition des priorités?», diverses mesures ont été adoptées pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'exécution des ALAD et pour renforcer l'activité de contrôle. Avec DaziT, les processus de perception des droits de douane et des redevances, ainsi que les activités de contrôle et de maintien de la sécurité seront simplifiés, harmonisés et numérisés de bout en bout. Les principales améliorations prévues sont les suivantes: – La numérisation dans le domaine des ALAD vise à automatiser le traitement des flux de marchandises autorisées. Le suivi et l'analyse du trafic transfrontalier se feront sous une forme entièrement électronique. – À l'heure actuelle, le pilotage stratégique des engagements de l'AFD repose sur deux grands instruments, soit les conventions de prestations et la planification interne des prestations. Au niveau opérationnel, la planification des contrôles découle essentiellement d'analyses des risques faite de manière décentralisée par les organes de contrôle du secteur d'engagement, mais aussi des ressources disponibles. Or à ce jour, aucune priorité n'est définie dans ce contexte. À l'avenir, l'AFD pilotera son activité de contrôle par une exécution active ou passive selon le domaine juridique concerné. Tant les autres unités administratives concernées que le Conseil fédéral seront impliqués dans la discussion sur la fixation des priorités. – À l'heure actuelle, l'AFD ne perçoit pas d'émoluments pour son activité de contrôle²⁹. À l'avenir, ses tâches en lien avec l'exécution d'ALAD seront hiérarchisées par degré de priorité et dûment pilotées. L'AFD continuera à ne pas percevoir d'émoluments pour son activité de contrôle par échantillonnage axée sur les risques. Il faudra cependant créer les bases légales pour pouvoir répercuter les coûts liés aux éventuelles mesures jugées nécessaires après un contrôle sur celui les ayant causés (voir p. ex. les dispositions relatives aux émoluments de la législation sur les denrées alimentaires)³⁰. – L'AFD a l'intention en outre de créer les bases juridiques nécessaires pour simplifier la destruction à la frontière des marchandises illégales.
Considérations	Il est nécessaire d'adapter de nombreuses bases légales pour uniformiser l'exécution des ALAD.
Effets	Moyens
Horizon	Moyen ou long terme, avec DaziT
Bilan	La proposition est adéquate, et sa mise en œuvre est prévue avec DaziT. Le personnel déchargé de tâches administratives pourra toujours plus être affecté à des contrôles.

²⁹ Principe énoncé à l'art. 1 de l'ordonnance sur les émoluments de l'AFD: L'AFD ne perçoit aucun émolument pour les décisions qu'elle rend et les prestations qu'elle fournit dans le cadre de son activité ordinaire.

³⁰ Ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires (OELDAI; RS 817.042); art. 108

¹ Est tenue d'acquitter un émolument toute personne qui sollicite un contrôle, une décision ou une prestation auprès d'une autorité fédérale. Les débours sont calculés à part.

² Les autorités fédérales ne perçoivent des émoluments pour les contrôles officiels que s'ils ont donné lieu à contestation.

6.5 Proposition n° 5: Extension de l'assistance administrative internationale

Mesure	L'AFD est l'autorité de poursuite et de jugement dans le domaine des infractions à la loi sur les douanes et à d'autres autres lois fédérales. Les infractions sont poursuivies conformément à la législation douanière et à la loi fédérale sur le droit pénal administratif. Le droit en vigueur permet en principe aussi de poursuivre pénalement les délinquants domiciliés à l'étranger (p. ex. fournisseur, distributeur ou exportateur). Est puni d'une amende pouvant atteindre le quintuple du montant des droits de douane soustrait quiconque, intentionnellement ou par négligence, soustrait tout ou partie des droits de douane en ne déclarant pas les marchandises, en les dissimulant, en les déclarant inexactement ou de toute autre manière (art. 118 LD). La soustraction de l'impôt sur les importations est passible d'une amende de 800 000 francs au plus (art. 96, al. 4, LTVA). Comme pour les petits envois la créance douanière ou fiscale est trop faible dans un cas d'espèce, la pratique consiste à additionner de nombreux envois pour les englober dans une seule et même procédure pénale. Toute la difficulté consiste à entamer des poursuites fructueuses contre les personnes domiciliées à l'étranger. Cela n'est possible que lorsqu'il y a délit impliquant l'entraide judiciaire, donc une escroquerie en matière de redevances (procédé astucieux, montant élevé). Comme il n'y a en règle générale qu'une simple soustraction douanière ou soustraction d'impôt, l'entraide judiciaire est exclue; les accords avec l'UE en vigueur demeurent réservés (convention d'application de l'Accord de Schengen et accord sur la lutte contre la fraude). En revanche, certaines administrations de preuves peuvent être effectuées à l'étranger par la voie de l'assistance administrative internationale en matière douanière. Autrement dit, il faudrait examiner la possibilité de compléter les accords bilatéraux avec les États concernés.
Considérations	À l'heure actuelle, on ignore si les États concernés seraient prêts à conclure des conventions d'assistance administrative ou d'entraide judiciaire avec la Suisse. De son côté, la Suisse devrait procéder à une pesée d'intérêts et réfléchir à la question de la proportionnalité. Les redevances éludées portent souvent sur de si faibles montants qu'une intervention officielle ne se justifie pas. En outre, la Suisse s'exposerait à recevoir à l'improviste de nombreuses requêtes, dont le traitement s'avère en général fastidieux. D'où son attitude plutôt réservée aujourd'hui sur les questions d'assistance en matière d'exécution.
Effets	Moyens
Horizon	Long terme
Bilan	La proposition est partiellement utilisable et sera examinée. Il convient d'examiner si la Suisse et les principaux pays concernés pourraient s'accorder mutuellement l'assistance administrative. Les conventions d'assistance administrative peuvent être des instruments de soutien des procédures pénales à l'étranger, à condition d'être conclues de manière ciblée.

6.6 Proposition n° 6: L'acheteur fournit les données nécessaires ou effectue le dédouanement lui-même

Mesure	Dans cette proposition, une fois sa commande passée en ligne, l'acheteur (soit généralement le destinataire en Suisse) établirait lui-même sa déclaration en douane ou enregistrerait pour le déclarant les données spécifiques à la marchandise. On disposerait ainsi d'indications plus précises sur le contenu du paquet, l'acheteur sachant ce qu'il commande et combien il a payé pour son achat. Aujourd'hui, le transitaire ou le prestataire de services de courrier assume le rôle de déclarant et établit contre rémunération une déclaration en douane. L'un des défis consisterait à retrouver rapidement, quand il franchit la frontière, un paquet précis au moyen de sa déclaration en douane préenregistrée. Il faudrait à cet effet que chaque colis reçoive un numéro d'identification (code à barres ou solution analogue) dès sa prise en charge. La Poste et les entreprises de courrier rapide pourraient déjà réduire aujourd'hui leur travail lié à l'établissement des déclarations en douane, en permettant à leurs clients de saisir eux-mêmes à l'avance, dans leur portail en ligne, des indications spécifiques aux produits achetés. Les informations figurant sur la commande en ligne pourraient être échangées et mieux exploitées dans ce contexte. Les frais de dédouanement, qu'il incombe généralement au destinataire de payer aujourd'hui, diminueraient d'autant. Du point de vue du client, ce serait une bonne raison d'établir lui-même sa déclaration en douane.
Considérations	Avec DaziT, le processus douanier sera simplifié et numérisé. Une solution de dédouanement simple et numérique verra aussi le jour pour les particuliers, afin de leur permettre d'effectuer le dédouanement eux-mêmes. Au cas où l'acheteur prendrait lui-même la responsabilité de la déclaration en douane remise, cela aurait de lourdes répercussions sur les rôles et responsabilités dans le processus de dédouanement. Car l'acheteur devrait lui-même accomplir le travail du transitaire, et donc serait punissable en cas de fausse déclaration.
Effets	Moyens
Horizon	Moyen ou long terme La mise en œuvre dans le nouveau processus de traitement des marchandises est prévue à partir de 2023 au plus tôt.
Bilan	La proposition est partiellement utilisable: sa mise en œuvre sera toutefois examinée dans le cadre de DaziT. Les particuliers auront dorénavant aussi la possibilité de participer à la déclaration en douane.

Exemple venant de l'Estonie: En Estonie, les particuliers peuvent se connecter à une plateforme électronique spéciale et établir eux-mêmes la déclaration en douane de leurs paquets, à l'aide du «Parcel-Nr./Tracking Number». Le système calcule automatiquement les taxes à payer, à partir des indications données sur la marchandise et sa valeur. Il faut encore transmettre, comme justificatif du contenu du paquet et de sa valeur, une confirmation de commande ou une facture d'achat. Le paiement s'effectue par transfert bancaire ou par carte de crédit. Il suffit en général de deux minutes pour établir une déclaration en douane³¹.

³¹ Vidéo "Declaration of a postal parcel in just 2 minutes", publiée sous <https://www.emta.ee/eng>.

6.7 Proposition n° 7: Les prestataires de services postaux retournent à l'expéditeur étranger les paquets faisant l'objet d'une fausse déclaration

Mesure	Dans cette proposition, l'opérateur postal retournerait à l'expéditeur situé à l'étranger les paquets munis d'une fausse déclaration. Aujourd'hui déjà, la Poste renvoie à l'étranger les envois mal adressés, comme le prévoit la Convention postale universelle, sous forme de retours (payants). L'extension consisterait à ce que les paquets puissent être renvoyés pour des motifs douaniers (soit p. ex. une sous-facturation). À supposer que l'expéditeur ait précisé sur l'envoi que si la marchandise ne peut être délivrée, il ne souhaite pas qu'elle lui soit retournée, de tels colis seraient détruits.
Considérations	L'obligation de transporter découlant de la Convention postale universelle a pour corollaire le droit du destinataire à recevoir son envoi. La Poste est aujourd'hui tenue de distribuer les paquets, une fois réglés les frais de dédouanement et le montant de la TVA due. Il serait contraire au droit en vigueur de retourner immédiatement un envoi, sans l'accord de son destinataire. Il faudrait d'abord créer une base suffisante en droit international (p. ex. en adaptant la Convention postale universelle) pour pouvoir retourner dans leur pays de départ, comme préconisé ici, les envois munis d'une fausse déclaration. Il y a en outre lieu de se demander si une telle mesure est proportionnée, dans le cas où le destinataire qui, dans la plupart des cas, a payé sa marchandise par avance ne la reçoit pas. On ne sait pas encore dans quel texte législatif une base suffisante pourrait être créée pour le renvoi des paquets. Le fait de ne pas délivrer les colis constituerait une parade potentielle aux pratiques commerciales illégales de certains vendeurs étrangers.
Effets	Moyens à élevés
Horizon	Moyen ou long terme
Bilan	La proposition est partiellement utilisable. Il convient d'examiner sous quelles conditions la proportionnalité d'une telle mesure est garantie. Dans tous les cas, la Suisse soutient les efforts internationaux visant à créer une base juridique suffisante.

6.8 Proposition n° 8: Suppression de la franchise de TVA fixée à 5 francs

Mesure	Dans cette approche, la franchise de TVA en vigueur serait abrogée et donc l'impôt à l'importation serait perçu sur tous les envois, même si leur valeur est inférieure à 65 francs (200 francs au taux d'imposition réduit). Une déclaration en bonne et due forme devrait dorénavant être remise pour plusieurs dizaines de milliers de petits envois par jour, en vue de la facturation de très petits montants. L'incitation à indiquer une valeur erronée, en deçà de la limite de 65 francs, pour bénéficier d'une exonération d'impôt, disparaîtrait. Et faute de franchise de TVA, les entreprises de vente par correspondance n'auraient plus de raison de fractionner leurs envois sous forme de petits paquets.
Considérations	À supposer que des dizaines de milliers de petits envois continuent d'affluer, il en résulterait d'énormes frais de perception supplémentaires pour les déclarants (dont la Poste et les entreprises de courrier rapide). Il faudrait massivement étendre l'infrastructure et recruter beaucoup de nouveaux déclarants en douane. La facturation supplémentaire de montants minimes entraînerait aussi, dans les conditions actuelles, un surcroît de travail administratif pour l'administration. La question de la perception (ou non) de très petits montants sera réexaminée avec l'automatisation/numérisation et la simplification des processus prévues dans le cadre de DaziT. Il sera notamment tenu compte à cette occasion du principe de légalité, d'un soulagement efficace de l'économie et des pertes de recettes subies par la Confédération. Le traitement entièrement numérisé des déclarations en douane réduira l'effort de saisie des déclarants, en permettant par exemple aux destinataires de procéder à une autodéclaration (voir ch. 6.6).
Effets	Moyens
Horizon	Non réalisable à moyen terme; envisageable tout au plus à long terme.
Bilan	La proposition est partiellement utilisable. L'incitation à établir une fausse déclaration devrait certes diminuer, mais ne pas disparaître. Après l'automatisation/la numérisation des processus douaniers, la suppression de la franchise de TVA fixée à 5 francs peut être examinée. Toujours plus de pays perçoivent même de très petits montants (micro-paiement) à la frontière. Ainsi, les envois d'une valeur inférieure à 22 euros effectués dans l'UE ne seront plus exonérés de TVA à partir de 2021. Cette mesure nécessite une coordination avec l'imposition requise des plateformes en ligne dans la motion Vonlanthen 18.3540. Il s'agira de décider laquelle des deux variantes prises en considération dans ce contexte doit être privilégiée, ou s'il faut choisir le cas échéant un système dual (voir aussi ch. 2.1).

Exemple venant de l'UE: Le 5 décembre 2017, le Conseil de l'Union européenne a adopté le «paquet TVA» sur le commerce électronique³². À partir de 2021, les entreprises établies dans un État tiers ne bénéficieront plus de l'exonération de TVA pour les envois d'une valeur maximale de 22 euros effectués dans l'UE. Il leur sera toutefois possible, pour les envois d'une valeur de 150 euros au maximum, d'utiliser le guichet unique pour les importations (Import-One-Stop-Shop, IOSS) et de déclarer dans l'État membre de leur choix la TVA perçue au sein de l'UE. Pour éviter une double imposition, la TVA ne sera pas perçue à l'importation.

³² [Directive \(UE\) 2017/2455](#), [Règlement \(UE\) 2017/2454](#) et [Règlement d'exécution \(UE\) 2017/2459](#).

7 Efforts internationaux entrepris par la Suisse, l'UE, l'UPU et l'OMD

7.1 Proposition n° 9: Introduction d'une déclaration préalable électronique

Mesure	L'UE a introduit dans le code des douanes de l'Union des nouveautés en matière de sécurité douanière. À l'avenir, une déclaration préalable des données de sécurité sera exigée pour tous les envois, y compris pour le trafic postal émanant d'États tiers. Ces nouveautés seront mises en place dans l'UE par le biais de l'«Import Control System / ICS2». L'analyse des risques basée sur les données de sécurité transmises vise à garantir qu'aucune marchandise susceptible de porter atteinte à la protection de la santé, de l'environnement et des consommateurs ou constituant un risque pour la sécurité nationale ou internationale ne puisse pénétrer dans l'espace de sécurité commun. Concrètement, il faudra transmettre au pays de destination, avant l'arrivée d'un paquet, des données électroniques sur son contenu. Autrement dit, le trafic UPU sera inclus dans ce processus numérique. Les données préalables faciliteront notamment la tâche aux déclarants, en leur permettant de remettre des déclarations en douane plus précises et de meilleure qualité. La Suisse introduira également ces mesures, en vertu de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières³³ qu'elle a conclu avec l'UE. À cet effet, elle participera au projet ICS 2. Les travaux seront coordonnés avec DaziT.
Considérations	Contrairement à aujourd'hui, des données électroniques seront disponibles à l'avance pour la plupart des envois. La gestion opérationnelle des risques pourra ainsi être améliorée sur le plan qualitatif. Les efforts de l'UPU visant à introduire une prédéclaration électronique des droits de douane et de la TVA vont dans le même sens. L'application «Customs Declaration System» a pour but de faciliter l'échange électronique des informations entre les autorités douanières et les opérateurs postaux. Elle a été développée en particulier pour les prestataires de services postaux qui ne disposent pas encore d'un système informatique analogue. Aujourd'hui, la Poste suisse échange déjà des données électroniques avec divers pays (importation: 47 pays, exportation: 29 pays; tendance à la hausse).
Effets	Moyens
Horizon	Moyen terme L'introduction des nouvelles mesures douanières de sécurité avec ICS2 est prévue entre 2021 et 2023.
Bilan	La proposition est adéquate et sera introduite par étapes, à partir de 2021. Il s'agit d'une étape importante vers la numérisation des processus douaniers. La déclaration préalable électronique permettra de procéder à une analyse des risques efficace même pour les petits envois.

³³ RS 0.631.242.05

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

7.2 Proposition n° 10: Élaboration de lignes directrices et de normes sur l'e-commerce

Mesure	En juin 2018, le Conseil de l'OMD a adopté le Cadre de normes pour le commerce électronique transfrontalier. Ce document fixe de premières lignes directrices communes, destinées à uniformiser les formalités douanières. Sur cette base, il s'agira d'élaborer un «paquet e-commerce», offrant de premiers instruments et outils utiles à un dédouanement efficient. Les objectifs de l'OMD comprennent, d'une part, l'uniformisation et la simplification du droit douanier international et, d'autre part, l'amélioration de la sécurité dans la chaîne logistique. Les instruments de droit international conçus à cet effet sont la Convention de Kyoto révisée pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (CKR)³⁴, ainsi que le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH)³⁵, grâce auquel les tarifs douaniers sont uniformisés au niveau mondial depuis 1988. La Suisse, soit l'AFD, continuera de soutenir les efforts internationaux visant à établir pour le commerce en ligne des normes douanières uniformes. Outre la Suisse, plus de 180 autorités douanières nationales font partie de l'OMD.
Considérations	Les fausses déclarations sont un fléau mondial pour le commerce en ligne. Des normes universelles aideront à mieux combattre ce phénomène. De même, une terminologie et des prescriptions communes simplifieront la collaboration. Le Cadre de normes pour le commerce électronique transfrontalier et les instruments s'y rattachant n'ont aucun caractère obligatoire. Il s'agit de simples recommandations à l'attention des États membres de l'OMD, qui les transposent en général de manière autonome dans leur droit interne. Or, expérience à l'appui, il faut du temps jusqu'à ce que des progrès soient constatables. La Suisse, soit l'AFD, remplit d'ores et déjà beaucoup d'exigences définies dans ce contexte. Quand elle aura mis en place DaziT et introduit la déclaration préalable électronique (voir ch. 7.1), elle aura atteint l'état souhaité et satisfera entièrement aux prescriptions internationales.
Effets	Faibles à moyens
Horizon	Déjà en vigueur; la mise en œuvre complète prendra quelques années encore (moyen ou long terme).
Bilan	La proposition est adéquate. La Suisse/L'AFD continuera de s'engager au niveau international, en vue de la mise en place de normes communes pour la vente par correspondance.

³⁴ RS 0.631.21

³⁵ RS 0.632.11

7.3 Proposition n° 11: Conclusion d'accords avec les négociants en ligne/les plateformes d'e-commerce et/ou les autorités douanières étrangères

Mesure	L'AFD cherche à responsabiliser les négociants en ligne et les plateformes d'e-commerce. Des accords (accords de conformité, etc.) seraient passés avec de telles entreprises. L'objectif étant que les plateformes d'e-commerce, comme Alibaba ou Wish, sanctionnent leurs prestataires qui bafouent les dispositions douanières en vigueur ou celles sur la TVA. Leurs comptes seraient bloqués, et les acteurs peu coopératifs n'auraient plus la possibilité de vendre leurs produits en ligne. Par ailleurs, les plateformes d'e-commerce pourraient d'elles-mêmes traquer les produits à prix cassés peu fiables, voire nocifs, et les contrefaçons. Il convient également d'intensifier les échanges directs d'informations entre les négociants en ligne et les plateformes d'e-commerce ainsi que les déclarants (à commencer par la Poste suisse). Aujourd'hui où des délais de livraison brefs priment, les échanges de données standardisés devraient être bien accueillis. Ainsi, la déclaration en douane pourrait être établie à l'avance et le processus douanier serait d'autant plus rapide. Les administrations douanières étrangères (dans leur fonction d'autorité de contrôle des exportations) devraient aussi être dûment associées dans la collaboration et les échanges d'information, afin de redoubler les pressions sur les négociants en ligne et les plateformes d'e-commerce. L'AFD a d'ailleurs l'intention de faire du commerce en ligne une priorité du dialogue sino-suisse, en vue d'un placement sous régime douanier correct des paquets chinois.
Considérations	Il est difficile d'estimer dans quelle mesure les plateformes d'e-commerce et les négociants en ligne consentiraient à conclure des accords de collaboration avec l'AFD. D'une manière générale les négociants en ligne peu sérieux risquent, en cas de bannissement notamment, de se rabattre sur une autre plateforme. Pour s'assurer du respect des accords, il faudrait créer des possibilités de sanction (p. ex. mesures administratives contre les plateformes d'e-commerce ne se conformant pas à l'accord signé, publication de listes noires, etc.). Il serait judicieux ici de se concerter avec d'autres États partageant les mêmes vues, ou dans le cadre d'une organisation internationale comme l'OMD.
Effets	Faibles à élevés; l'impact dépendra du nombre d'accords librement consentis passés avec les entreprises concernées.
Horizon	Court ou moyen terme
Bilan	La proposition est adéquate. Des contrats préciseront les obligations des négociants en ligne/des plateformes d'e-commerce. Le dialogue bilatéral et l'intensification des contacts noués avec les pays concernés et leurs autorités douanières seront par ailleurs privilégiés pour faire respecter ces prescriptions.

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

8 Tableau récapitulatif des champs d'action

Propositions / Champ d'action		Déjà en place	Court terme	Moyen terme	Long terme	Effets	Bilan
1	Augmentation de la densité des contrôles dans le trafic postal et le trafic de courrier	X	X	X		Faibles à élevés	Adéquat seulement en combinaison avec d'autres mesures
2	Analyse automatisée et intelligente des risques			X	X	Élevés	Adéquat; prévu avec DaziT
3	Utilisation d'appareils radiographiques de pointe et d'autres moyens techniques à des fins d'automatisation			X	X	Moyens	Adéquat; examiner plus en détail la faisabilité
4	Efficacité accrue dans l'exécution des actes législatifs autres que douaniers (ALAD)			X	X	Moyens	Adéquat; prévu avec DaziT
5	Extension de l'assistance administrative internationale en matière pénale				X	Moyens	Partiellement utilisable; à examiner plus en détail
6	L'acheteur fournit les données au déclarant ou établit lui-même la déclaration en douane			X	X	Moyens	Partiellement utilisable; à examiner dans le cadre de DaziT
7	Les prestataires de services postaux retournent à l'expéditeur étranger les paquets faisant l'objet d'une fausse déclaration			X	X	Moyens à élevés	Partiellement utilisable; examiner plus en détail la proportionnalité
8	Suppression de la franchise de TVA fixée à 5 francs				X	Moyens	Partiellement utilisable; examiner plus en détail après la numérisation
9	Introduction d'une déclaration préalable électronique			X		Moyens	Adéquat; prévu à partir de 2021
10	Élaboration de lignes directrices et de normes sur l'e-commerce	X	X	X	X	Faibles à moyens	Adéquat
11	Conclusion d'accords avec les négociants en ligne/les plateformes d'e-commerce et/ou les autorités douanières étrangères		X	X		Faibles à élevés	Adéquat

9 Bilan et marche à suivre pour la mise en œuvre des mesures

Le commerce en ligne est devenu un enjeu majeur du négoce national ou international. Il progresse à vive allure au niveau mondial et gagne du terrain en Suisse aussi. Toujours plus de personnes optent pour des commandes par Internet, avec comme conséquence que les marchands locaux perdent une partie de leur clientèle au profit d'Internet. Dans le trafic transfrontalier, un nombre croissant de paquets exigent le dépôt d'une déclaration en douane. Les indications sur le contenu du paquet fournies par l'expéditeur sont cependant souvent de mauvaise qualité. Cela entraîne de fausses déclarations, et le prestataire de services de colis doit consentir de gros efforts pour établir une déclaration en douane correcte.

Le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire d'agir pour relever les défis du processus de dédouanement à la frontière. Les mesures et solutions décrites dans le présent rapport doivent indiquer l'axe stratégique. Le Conseil fédéral a décidé de **mettre en œuvre prioritairement les mesures suivantes considérées comme adéquates** (*propositions 1, 2, 3, 4, 9, 10 et 11*).

DaziT fera pleinement entrer d'ici 2026 l'AFD dans l'ère numérique. Le trafic transfrontalier de marchandises sera ainsi automatisé et simplifié. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme de transformation, l'AFD réalise les mesures suivantes:

- la mise en place d'une analyse des risques intelligente et adaptative permettra de dédouaner de manière efficace les envois et de filtrer les paquets problématiques (*proposition 2*);
- pour les actes législatifs autres que douaniers (ALAD), l'AFD améliorera l'efficacité et l'efficacité de l'exécution et renforcera son activité de contrôle. Il est prévu de refacturer les coûts pour les mesures dus aux marchandises illégales, selon le principe du pollueur-payeur. Une base légale sera par ailleurs créée pour la destruction des marchandises illégales en procédure accélérée (*proposition 4*);
- les mesures précitées permettront de libérer des ressources qui pourront être engagées pour des contrôles renforcés (*proposition 1*).

Le Conseil fédéral considère l'utilisation d'appareils radiographiques de pointe (*proposition 3*) et d'autres moyens techniques pour numériser et contrôler les paquets de manière systématique comme une chance de maîtriser les tâches plus efficacement. L'AFD va procéder à ce sujet à des éclaircissements correspondants dans le cadre de l'examen de sa stratégie en matière de contrôle.

L'introduction d'une déclaration préalable électronique dans le trafic postal (*proposition 9*) est déjà initialisée et sera mise en œuvre par étapes pour 2021, sous la direction de l'AFD. La numérisation des formalités douanières à l'échelle mondiale sera ainsi poursuivie. Il en résultera de nouvelles possibilités de contrôle et d'intervention, au profit notamment du trafic UPU pour lequel on ne dispose, à l'heure actuelle, d'aucune donnée sous forme électronique sur les paquets. Il sera d'autant plus facile de surveiller l'énorme quantité de petits envois, ainsi que de découvrir le trafic prohibé. Les autorités douanières pourront ainsi procéder à des analyses des risques encore plus efficaces.

En outre, la Suisse participe toujours activement aux travaux internationaux en cours sur le thème de l'économie numérique. L'AFD y soutient l'OMD afin d'instaurer, dans le processus de dédouanement, des normes et règles universelles pour le commerce en ligne (*proposition 10*). Il convient par ailleurs de responsabiliser les commerçants en ligne et les plateformes de commerce électronique concernés, en les soumettant à des accords, et de convaincre tant les pays que les autorités douanières, par le biais du dialogue, de la nécessité

Rapport en réponse au postulat 17.4228, Moser, «Pour que toutes les entreprises de commerce en ligne puissent lutter à armes égales»

de veiller au respect des prescriptions et de participer à des échanges d'informations (*proposition 11*).

Les solutions exposées dans le présent rapport qui **n'ont été considérées que partiellement utilisables** (*propositions 5, 6, 7 et 8*) ne doivent être abordées et développées que dans un deuxième temps. Il faut examiner de manière exhaustive les effets et la proportionnalité.

En plus des mesures à la frontière décrites ici, il est tout aussi important que les plateformes d'e-commerce et leurs prestataires optent pour l'assujettissement subjectif à l'impôt. Le Conseil fédéral va proposer dans un projet soumis à consultation à paraître en réponse à la motion Vonlanthen 18.3540 des mesures utiles pour que les places de marché en ligne et les plateformes de services étrangères qui livrent des biens ou fournissent de services en Suisse soient soumises à la TVA. Le législateur suisse a déjà réagi en mettant en œuvre au 1^{er} janvier 2019 une réglementation sur la vente par correspondance (voir ch. [3.5](#)) visant à combler les lacunes existantes en matière d'imposition.