

Séance officielle du 18 février 2014

RAPPORT AU CONSEIL TERRITORIAL

**CONVENTION D'ASSISTANCE TECHNIQUE
POUR L'IMPLEMENTATION DE SYDONIAWORLD
PAR LA CNUCED**

Le schéma de développement stratégique acté pour la période 2010-2030 recouvre plusieurs enjeux et objectifs parmi lesquels : offrir aux jeunes des perspectives d'avenir, jugées insuffisantes, attirer des actifs et investisseurs en provenance de l'étranger et de métropole et aménager les réglementations douanières et fiscales afin de susciter un contexte nettement plus favorable aux initiatives économiques et à l'emploi.

La thématique exposée aujourd'hui vise la modernisation de la réglementation douanière appelée dans le schéma de développement de Saint-Pierre et Miquelon.

Pour atteindre cet objectif, deux phases ont déjà été réalisées :

- la transposition de la version actualisée de la nomenclature des marchandises du Système Harmonisé (SH 2012) dans le tarif des douanes local en juillet 2013. Le nouveau tarif offre désormais l'ensemble des droits et taxes applicables à l'entrée sur le territoire regroupés dans un seul texte et dans un même ouvrage. Il constitue également un outil de base pour une réflexion ultérieure sur la fiscalité douanière.
- la mise à jour du code des douanes local en octobre 2013. Vous avez en effet adopté des mesures douanières visant à mettre à la disposition des opérateurs locaux et étrangers des régimes douaniers conformes aux standards internationaux et, dans leur prolongement, les dispositions d'application ont été précisées par arrêtés.

La dernière phase concerne les modalités du dédouanement proprement dit. L'état des lieux réalisé par la direction des douanes en juillet 2013 formule plusieurs recommandations qui visent à moderniser les pratiques douanières, tout en certifiant les recettes douanières et en améliorant les conditions de travail. Ce document liste également les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir concernant l'environnement réglementaire, l'évolution fonctionnelle du dédouanement et les moyens techniques à y consacrer.

L'environnement réglementaire a été mis à jour via la phase 2 évoquée ci-dessus ; toutefois, il doit encore être complété par la mise à jour des déclarations en douane, quant à leur forme et les énonciations qu'elles doivent contenir.

L'évolution fonctionnelle du dédouanement et les moyens techniques à développer sont au cœur du projet exposé aujourd'hui.

La modernisation du dédouanement passe par son informatisation, c'est-à-dire l'automatisation de la prise en charge de la marchandise, de l'assignation d'un régime douanier avec le traitement de la

déclaration en douane, de la liquidation et de la perception des droits et taxes, voire des exonérations accordées, et enfin des traitements comptables et budgétaires.

Pour atteindre ces objectifs, se posait l'alternative suivante :

- développer un programme informatique propre à Saint-Pierre et Miquelon, exigeant des compétences techniques locales pour construire puis maintenir l'applicatif du dédouanement de façon pérenne à échéance des 20 prochaines années, ou
- choisir un logiciel existant, donc immédiatement opérationnel, nécessitant un minimum d'adaptations pour répondre aux besoins locaux et bénéficiant d'un retour d'expérience acquise par une utilisation effective et permettant des perspectives pertinentes dans le cadre du projet de grand port.

Laissant entrevoir une concrétisation certaine plus rapide et pérenne du projet, le choix de la seconde hypothèse a orienté la démarche vers la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), organisation internationale dont l'expertise est mondialement reconnue en matière de dédouanement, pour se voir doter d'un outil moderne et efficace, dimensionné aux besoins de l'archipel.

La CNUCED a répondu favorablement à notre demande d'assistance en proposant d'installer le logiciel SYDONIAWorld, adapté aux spécificités de Saint-Pierre et Miquelon.

Le SYstème DOuaNIer Automatisé (SYDONIA) allie l'utilisation des technologies les plus modernes avec une expérience unique acquise de longue date dans plus de 90 pays aux réglementations douanières les plus diverses.

SYDONIAWorld utilise tous les standards internationaux des données commerciales mis en œuvre par les conventions ou recommandations d'organismes tels que l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) et l'Organisation Internationale pour la Standardisation (ISO), donnant aux pays qui l'utilise un avantage réel en matière de facilitation du commerce.

Système informatique douanier intégré, SYDONIAWorld traite l'ensemble des étapes du processus de dédouanement : manifestes, déclarations en détail, opérations de caisse et régimes suspensifs. Il met également en œuvre le concept de document électronique, transposant dans le monde informatique les documents *papier* utilisés, et implémente les processus de traitement voulus dans un environnement sécurisé par des droits d'accès et une traçabilité des utilisateurs individuels.

En matière de prise en charge des marchandises, SYDONIAWorld gère tous les types de documents de transport et/ou de transit et accepte l'échange électronique des données des manifestes. Créé par la saisie des données ou via l'interface, le manifeste est apuré automatiquement par la déclaration en douane des marchandises.

La déclaration en douane, cœur de tout logiciel d'automatisation douanière, est basée sur la forme normalisée du document administratif unique (DAU), développé par l'Union Européenne et reconnu comme standard par l'OMD. Comme pour le manifeste, la déclaration en douane est créée par la saisie des données ou leur transfert dans SYDONIAWorld, à partir de l'informatique privée de l'opérateur.

La validation et le contrôle sont les deux aspects du processus qui assurent l'intégrité des données et la conformité du traitement douanier. L'implémentation consiste à définir les contrôles et les traitements à effectuer pour que ce traitement soit réalisé en conformité avec la réglementation douanière locale (tarif, règles de taxation, taux de change, exonérations...).

SYDONIAWorld offre également un outil puissant pour assurer la maintenance et la mise à jour du tarif des douanes en fonction des contraintes réglementaires locales tout en respectant les normes

internationales existantes. Il exploite le système de codification du Système Harmonisé (code SH) utilisé par la quasi totalité des administrations douanières mondiales.

Les droits et taxes sont calculés automatiquement en combinant les éléments déclarés (origine, valeur, codification tarifaire, etc.) et les règles de taxation du tarif intégré, calcul qui génère la liquidation et établit la créance douanière. Le système prend en compte les différents modes et moyens de paiement et émet les quittances associées. L'automatisation des liquidations et de la prise en compte des paiements permet de certifier les procédures comptables et d'obtenir, à date convenue et en temps réel, la situation des recettes douanières émises et recouvrées.

Le schéma de développement stratégique de Saint-Pierre et Miquelon répertorie parmi les faiblesses du territoire, le régime fiscal douanier et le manque de statistiques. SYDONIAWorld propose un environnement douanier moderne à même de faciliter le développement économique par l'harmonisation des procédures et des pratiques douanières sur celles connues des opérateurs internationaux. De même, le tarif intégré de SYDONIAWorld constitue un outil efficace pour disposer d'informations utiles pour obtenir des statistiques et réaliser des simulations. Cet instrument d'analyse améliorera la connaissance de l'activité économique de l'Archipel et, grâce aux projections rendues possibles, constituera une force de proposition pour toutes les réformes à venir.

Pour finir, l'informatisation liée à la modernisation impliquera une technicité qui renforcera la professionnalisation du dédouanement. Outre le fait que les importateurs conserveront la latitude, conférée par le code des douanes, de faire eux-mêmes leur déclaration en douane, dès lors qu'ils en maîtrisent la pratique, cela amènera un affermissement du rôle des commissionnaires en douane agréés.

Bien que tous les opérateurs bénéficieront des formations adéquates et adaptées à leur secteur d'activité (transporteur, transitaire, déclarant et importateur), les sociétés spécialisées dans le dédouanement devraient se voir confier les opérations actuellement réalisées par les occasionnels, traduisant ainsi une hausse de leur chiffre d'affaires impactant lui-même le rendement de l'impôt sur les sociétés. SYDONIAWorld créera ainsi des nouveaux métiers susceptibles d'offrir des opportunités d'emplois aux jeunes de l'archipel.

La particularité du projet SYDONIAWorld qui vous est exposé vient du fait que, d'une part, le logiciel en lui-même est gratuit et que d'autre part, la qualité d'organisation internationale de la CNUCED exonère la collectivité territoriale de mettre en œuvre la procédure de marchés publics. Les prestations d'assistance facturées par la CNUCED couvrent d'une part l'implémentation du système aux spécificités locales et d'autre part, les formations techniques délivrées dans le cadre du transfert des compétences aux techniciens de la douane locale afin qu'ils soient en capacité de maintenir le système et de le faire évoluer au fil des réglementations à venir.

Sur ce dernier point, et dans l'hypothèse où la CNUCED estimerait que ces techniciens n'auraient pas acquis les compétences techniques suffisantes pour faire vivre le système de façon pérenne après son déploiement, la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) a proposé de se substituer aux équipes locales et, en temps utiles, d'héberger la solution informatique dans le cadre d'une convention de Tierce Maintenance Applicative avec la collectivité territoriale.

L'enveloppe financière de l'accord d'assistance s'élève à 422 000€. Selon les règles et procédures des Nations Unies, cette somme sera déposée sur un fond d'affectation spéciale pour couvrir les dépenses effectuées par la CNUCED pour l'exécution des activités définies dans l'accord d'assistance. A la fin du projet, dont le planning de réalisation s'échelonne sur dix huit mois, les sommes non dépensées sont, par principe, restituées.

La prestation de la CNUCED n'inclut pas l'acquisition des matériels et licences nécessaires au bon fonctionnement de SYDONIAWorld. Le coût prévisionnel maximal de cette dépense

complémentaire est évalué à 80 000€ ; l'hypothèse d'une virtualisation de la solution informatique, non encore validée à ce stade du projet, devrait permettre d'abaisser sensiblement cette enveloppe.

Les premiers travaux ne pourront être entrepris qu'après un délai de 30 jours suivant un premier versement fixé à 312 000€.

Je vous propose donc de m'autoriser à signer l'accord d'assistance ci-annexé, permettant ainsi le démarrage des travaux au plus tôt (fin mars) et l'organisation d'une première mission d'experts pour effectuer une présentation officielle du système de dédouanement SYDONIAWorld aux institutionnels et à la communauté des opérateurs.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le 1^{er} Vice-Président,

Stéphane LENORMAND



**DIRECTION DES SERVICES DES DOUANES
DE SAINT PIERRE ET MIQUELON**

QUAI MIMOSA

BP 4209

97500 SAINT PIERRE ET MIQUELON

Site Internet : www.douane975.fr

ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

DU DEDOUANEMENT

A

SAINT PIERRE ET MIQUELON

*** * ***

Juillet 2013

SOMMAIRE

I. ENVIRONNEMENT GENERAL

- I. 1 Environnement géopolitique
- II. 2 Environnement économique

II. ENVIRONNEMENT DOUANIER

III. ETAT DES LIEUX

- III. 1 - Conduite et mise en douane
- III. 2 - Dédouanement
- III. 3 - Comptabilité du dédouanement
- III. 4 - Statistiques douanières
- III. 5 - Quelques chiffres de l'activité douanière

IV. NECESSITES D'UN NOUVEAU DEDOUANEMENT

- IV. 1 - Modernisation des pratiques douanières
- IV. 2 - Fiabilisation et certification des recettes
- IV. 3 - Amélioration des conditions de travail des agents

V. ENJEUX DE L'AUTOMATISATION DU DEDOUANEMENT

- V. 1 - Recentrer l'action de la douane au cœur du métier
- V. 2 - Accompagner les projets de développement du territoire
- V. 3 - Disposer d'outils d'analyse

VI. MISE EN OEUVRE

- VI. 1 - Environnement réglementaire
- VI. 2 - Evolution fonctionnelle
- VI. 3 - Moyens techniques

VII. CALENDRIER PREVISIONNEL

* * *

I. ENVIRONNEMENT GENERAL

I. 1 - Environnement géopolitique

L'archipel de Saint-Pierre et Miquelon se situe dans l'Atlantique nord-ouest à 25 km des côtes de Terre-Neuve, aux abords du golfe du Saint-Laurent face au Canada et à 4600 km de Paris. Il se compose de trois îles principales : Saint-Pierre (26 km²), Miquelon (110 km²) et Langlade (91 km²), toutes deux reliées par un long isthme sableux.

L'archipel comptait 6.125 habitants au dernier recensement (2006). Saint-Pierre, la plus petite mais la plus peuplée (5.509 h), assure l'essentiel de l'activité économique. Le PIB par habitant était de 28.327 € en 2008. La monnaie ayant cours légal est l'euro.

Définitivement français depuis 1816, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est une collectivité d'outre-mer depuis 1985, dénommée *collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon*, dotée de deux communes : Saint-Pierre, également chef-lieu et Miquelon. L'Etat est représenté par un préfet. La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon est dotée d'un conseil territorial (19 membres élus) qui exerce des compétences exclusives notamment en matière fiscale et douanière.

II. 2 - Environnement économique

L'économie de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon se caractérise par la prédominance de l'Administration. Les activités principales sont le commerce, le BTP et la pêche. Un secteur nouveau émerge, celui du tourisme.

Le commerce

La modeste production locale de l'archipel conduit à la nécessaire importation de la quasi totalité des produits de consommation courante et des biens d'équipement. L'approvisionnement est assuré par une liaison maritime cargo hebdomadaire entre Halifax et Saint-Pierre. La desserte aérienne relie quant à elle chaque semaine Saint-Pierre aux provinces canadiennes de l'Atlantique Nord (Montréal, Halifax et Saint John's).

Le BTP

Le secteur du BTP dépend essentiellement de la commande publique et les emplois induits sont impactés par le climat qui limite l'exécution des travaux dans le temps. C'est un important secteur pourvoyeur de recettes douanières lors de la réalisation des grands chantiers (hôpital en voie de finition, centrale EDF etc.), du fait des importations de matériels et matériaux nécessaires à la construction.

La pêche

La mise en liquidation de la dernière pêcherie industrielle en fonctionnement à Saint-Pierre au cours de l'année 2011 a fortement fragilisé l'activité pêche sur la principale île de l'archipel, d'où la baisse importante des exportations du territoire. Reste une activité de pêche réduite, située à Miquelon, axée en partie sur la coquille Saint-Jacques.

Le tourisme

Impacté par le climat de type nordique adouci par l'influence océanique, le tourisme met à profit la courte période estivale. La clientèle est essentiellement canadienne des provinces atlantiques du Canada. L'effort du moment se porte sur les escales de paquebots de croisière longeant les côtes américaines à destination du Saint-Laurent ou du Grand Nord.

Les moyens de communication

La population de l'archipel bénéficie des dernières technologies : internet, téléphonie mobile et réseau câblé de télévision, le tout géré par un opérateur, également unique fournisseur de services Internet.

II. ENVIRONNEMENT DOUANIER

Le Service des douanes de Saint-Pierre-et-Miquelon fonctionne comme une direction régionale ultramarine et possède son propre budget d'unité opérationnelle (UO) rattaché au budget opérationnel de programme (BOP) de la direction interrégionale d'Ile de France. Il compte 27 agents répartis entre la direction, le bureau de Saint-Pierre et la brigade de surveillance de Saint-Pierre. S'ajoutent à cet effectif, 2 contractuels (ex-Berkani) à mi-temps.

La direction du service comprend 5 agents (un chef de service et son adjoint, un chef de projet informatique, deux agents assurant le secrétariat et la comptabilité). Elle assume les fonctions d'encadrement et de gestion des services.

Le bureau de Saint-Pierre comprend 9 agents (un chef de service et son adjoint, 7 agents assurant le dédouanement des marchandises). Son fonctionnement se situe entre celui d'une recette de pleine exercice d'avant la réforme de la centralisation comptable et d'un actuel bureau principal disposant d'un correspondant-comptable pour la recette régionale, dont le rôle est assuré par la DGFIP (ex Trésorerie Générale de Saint-Pierre-et-Miquelon).

Bien que domicilié au bureau de Saint-Pierre, le trafic commercial est traité en fonction du mode d'acheminement, entraînant une dispersion des sites de travail : bureau (centre ville), port (quai du commerce), aéroport et poste (centre ville). S'ajoute le site de Miquelon, « annexe » du bureau de Saint-Pierre, ouvert aux opérations de dédouanement maritime et postal, sous le contrôle d'agents de la BSE implantés à Miquelon et dont les recettes perçues sont prises en compte dans la comptabilité du bureau de Saint-Pierre.

La brigade de surveillance de Saint-Pierre est composée de 13 agents, dont une équipe cynophile et 3 agents affectés au site de Miquelon. Elle remplit les tâches traditionnellement dévolues à la surveillance. La dimension réduite de Saint-Pierre (40 km de réseau routier) permet de limiter l'action des contrôles routiers au profit des contrôles aux passages des frontières aériennes et maritimes. La proximité de Canada (45 mn par mer) amène la BSE à contrôler 100% des plaisanciers, principalement des habitants de l'archipel détenteurs d'embarcations, profitant des traversées vers Terre-Neuve pour s'approvisionner en biens de tous genres.

La particularité du service des douanes de Saint-Pierre et Miquelon est d'être mis à disposition du président de la collectivité territoriale pour l'exercice des missions répertoriées dans une convention de mise à disposition des services extérieurs de l'État en date du 12 décembre 1989.

Ainsi, l'action du service s'accomplit dans le cadre des dispositions du code des douanes de Saint Pierre et Miquelon pour les missions économiques et fiscales douanières, et du code national des douanes pour les missions régaliennes. La dernière mise à jour du code des douanes local date du mois d'août 2005.

Les droits et taxes d'importation sont fixés par le tarif des douanes, local également, sur la base du système harmonisé. Mis à jour en juillet 2013 avec la transposition du SH 2012, il reprend l'ensemble des droits et taxes applicables à l'entrée du territoire douanier : un droit de douane et plusieurs taxes d'effet équivalent (ad valorem ou spécifique), dont les recettes sont réparties, pour certaines d'entre elles, entre plusieurs attributaires.

Saint-Pierre-et-Miquelon qui ne fait pas partie de l'Union européenne, dispose du statut des pays et territoires d'outre-mer associés (PTOM). Cet accord permet aux produits d'origine préférentielle d'être exemptés du droit de douane, sous réserve de respecter certaines conditions.

III. ETAT DES LIEUX

III. 1 - Conduite et mise en douane

La conduite en douane constate l'arrivée des marchandises sur le territoire douanier et permet leur traçabilité jusqu'au dédouanement.

Saint-Pierre et Miquelon compte 2 transporteurs locaux (1 aérien et 1 maritime) qui assurent les liaisons internationales avec le Canada, 2 consignataires de navires (1 correspondant des lignes européennes et 1 pour les produits pétroliers), 1 caboteur qui assure la desserte inter-îles.

Transport maritime

Le manifeste général (export du Canada) est soit remis à la brigade à l'arrivée du navire, soit déposé au bureau de douanes. Il est complété du dépôt des manifestes détaillés par consignataire au bureau de douane pour enregistrement sur un registre puis diffusion (1 ex pour le dock sous douane, 2 ex pour le bureau, 1 ex pour la BSE, 1 ex pour l'opérateur). Ces manifestes seront apurés manuellement au bureau, lors du dépôt de chaque déclaration en douane, et au dock sous douane, lors de l'enlèvement des marchandises. Ils donnent lieu à des ajustements (excédents/déficits) en tant que de besoin.

L'exemplaire remis à la brigade sert à l'établissement, par elle, d'un état servant de base à la liquidation des droits portuaires.

Pour les marchandises en transbordement vers Miquelon, le caboteur dépose un manifeste, dans les mêmes conditions, lequel apure le manifeste d'entrée.

A l'exportation, le dépôt des manifestes papier (5 ex) est effectué au bureau de douane juste avant le départ du navire.

Transport aérien

Le transporteur dépose un manifeste détaillé à l'arrivée de l'aéronef au bureau de l'aéroport, ou à la brigade en son absence. Ce dépôt est doublé d'un envoi dématérialisé sur plusieurs boîtes fonctionnelles du service.

Au départ de l'archipel, les manifestes aériens sont déposés exclusivement par envoi dématérialisé puis enregistrés.

L'enlèvement des marchandises dédouanées se fait, sauf exception, en présence du service du fait de l'absence de convention de magasins et aires de dépôt temporaire sur le port et l'aéroport.

Dépôt d'office

Lorsque les marchandises ne sont pas dédouanées dans les délais, elles sont placées en dépôt d'office et soumises au droit de magasinage de 1% ad valorem. Elles peuvent faire l'objet d'une vente dans les 2 mois suivant leur placement en dépôt.

Lorsque les marchandises placées en dépôt d'office sont dédouanées mais non enlevées après la délivrance du bon à enlever dans le délai de 3 jours, elles sont soumises à un droit de garde de

1,53€, par jour et par fraction de poids (50kg), dans la limite de 50% de la valeur de la marchandise.

III. 2 - Dédouanement

Le dédouanement des marchandises assigne un régime douanier aux marchandises qui va définir pour chacune d'elles, les formalités réglementaires à satisfaire et les taxes à acquitter.

La majorité des commerçants-importateurs (130) déclarent eux-mêmes et dispose d'un crédit d'enlèvement (67). Il y a 4 commissionnaires en douane, 3 entrepositaires (2 alcools et tabacs, 1 comptoir de vente à l'exportation).

Le support déclaratif du dédouanement est un formulaire différent selon le régime douanier, dont le contenu relativement sommaire a été fixé en 1958, partiellement mis à jour en 2003, sans aucune note ou instruction officielle définissant les modalités pratiques pour leur établissement.

A l'importation, le dépôt des déclarations en douane n'est accepté que si le manifeste détaillé a été déposé et enregistré par le bureau. L'enregistrement de la déclaration se fait manuellement dans une série continue chrono, par palier attribué par site de dédouanement, par type de régime (import-export) et par mode de règlement (créditaire et comptant).

La détermination de l'espèce tarifaire, de l'assiette des droits exigibles (calcul de la valeur en douane) et leur liquidation sont réalisés par les douaniers après l'enregistrement de la déclaration. Ce traitement diffère dans le temps selon que l'opérateur bénéficie ou non d'un crédit d'enlèvement. Pour l'opérateur titulaire d'un crédit d'enlèvement : le bon à enlever est délivré sur le champ ainsi que l'apurement du manifeste, la déclaration est traitée ultérieurement. Pour les autres (déclaration au comptant), la déclaration est traitée sur le champ : l'agent effectue le classement tarifaire de la marchandise, détermine la valeur en douane, liquide et encaisse les taxes, délivre la quittance et le bon à enlever, et apure le manifeste.

L'obtention du « bon à enlever » par l'opérateur lui permet de se présenter au dock sous douane situé sur le port pour prendre possession de sa marchandise.

Le service procède à peu de vérification des marchandises dans la mesure où c'est lui qui détermine l'espèce et la valeur des marchandises. Les litiges douaniers se résument à des constatations relevées lors de l'enlèvement des marchandises, par rapprochement des éléments déclarés. Dès lors, la notion de sélectivité des contrôles est actuellement inexistante.

A l'exportation, les déclarations d'exportation sont enregistrées avant le dépôt du manifeste. Le rapprochement est réalisé après le départ du navire. Il n'y a pas de déclaration de transbordement.

III. 3 - Comptabilité du dédouanement

La liquidation des droits et taxes donne lieu à l'attribution d'un numéro qui diffère selon le mode de règlement (comptant ou créditaire).

La quittance des déclarations comptant est donnée sur le formulaire lui-même.

Chaque déclaration créditaire vient imputer le solde disponible du crédit d'enlèvement, lequel est reconstitué manuellement à chaque paiement.

Le crédit d'enlèvement est accordé par le chef du bureau et couvert par une soumission annuelle

cautionnée, reconduite tacitement. L'usage du crédit d'enlèvement génère pour l'opérateur, en sus des droits et taxes liquidés, l'application d'une remise de 1 pour 1000 du montant de la liquidation.

Le redevable peut se libérer de sa créance douanière en présentant plusieurs types de paiement : espèces, chèque, carte bancaire, virement bancaire et obligation cautionnée.

Les obligations cautionnées à quatre mois sont accordées par le chef du bureau. Elles donnent lieu à un intérêt de crédit annuel fixé à 9% et à une remise spéciale qui ne peut excéder 1/3 d'euro pour cent.

Les déclarations déposées sous le régime d'admission temporaire sont rarement assorties d'une caution (soumission cautionnée ou ponctuelle) ; les déclarations déposées sous le régime de l'entrepôt ne sont pas garanties.

La comptabilité du dédouanement diffère selon le mode de règlement de l'opérateur. Les opérations comptables sont traitées par « journées d'émissions » et par « journée de recouvrements ».

Les journées d'émissions

Les déclarations au comptant sont liquidées et recouvrées au coup par coup et la quittance est délivrée sur la déclaration avant la délivrance du bon à enlever. Les moyens de paiements sont enregistrés au coup par coup, par type de paiement, dans un tableur.

A la fin de journée, la liste de chaque type de paiement est imprimée sur un bordereau. Les paiements sont ensuite répartis dans deux tableurs (paiements par cartes bancaires et les autres) qui ventilent les droits et taxes.

Cette ventilation sert à leur enregistrement dans le journal de caisse qui reprend chronologiquement toutes les journées au comptant.

Les encaissements figurant au journal de caisse au comptant seront pris en compte au moment de l'établissement de la journée des émissions créditaires. Dans l'attente, les sommes sont placées au coffre.

Les déclarations « créditaires » sont traitées après l'enlèvement des marchandises. Elles sont liquidées par l'ensemble des agents.

En fin de vacation, elles sont triées par opérateur, en ordre alphabétique puis chronologique et centralisées par l'agent chargé de la « journée d'émission ».

Le service établit un avis de paiement par opérateur. L'avis liste les liquidations concernées, mentionne la date d'échéance du paiement (60 jours à compter de la date de l'avis de paiement) et calcule la remise 1 pour 1000.

Ces avis sont repris dans un tableur qui traite la « journée d'émission ». Ce traitement attribue un numéro pour chaque déclaration et après la totalisation des liquidations, génère un n° d'avis de paiement qui sera reporté sur chaque avis. Imprimé, il sera expédié par messagerie électronique ou par courrier.

Outre les avis de paiements créditaires, le journal des émissions est complété des opérations reprises au journal de caisse au comptant.

Les opérations de dédouanements de l'antenne de Miquelon sont intégrées une fois par mois, à réception de leurs émissions.

Les journées de recouvrements

La journée de recouvrements sert au versement des fonds au Trésor Public et à la répartition des recettes par attributaire.

Les moyens de paiement des créditaires sont réceptionnés. Le journal d'émission est apuré après rapprochement de l'avis de paiement et le compte de crédit d'enlèvement est réalimenté d'autant. Les moyens de paiement sont conservés jusqu'à l'établissement de la journée de recouvrement.

Le service établit un bordereau des sommes recouvrées à partir d'un tableur dans lequel, chaque avis est enregistré avec le détail des taxes, les remises (crédit enlèvement et/ou obligation cautionnée) et la référence du moyen de paiement.

Cet état sert de base à l'établissement des divers documents de versement au Trésor Public. Ainsi, pour chaque type de paiements (chèque et numéraire, cartes bancaires, virements bancaires), le service établi pour la période couverte (la journée comptable ne correspond pas à 24 h : elle couvre les opérations enregistrées depuis la dernière journée comptable) par le versement :

- un état de répartition des recettes, par année budgétaire et par attributaire
- un tableau récapitulatif par attributaire mais avec les antérieurs
- un bordereau récapitulatif des moyens versés.

Comme pour les émissions, les recouvrements de Miquelon sont intégrés une fois par mois.

En fin de mois, et fin d'année, le service établit ces mêmes états comptables cumulés. Il établit également les situations des recettes liquidées et des recettes recouvrées par année budgétaire et par attributaire.

Les documents comptables et budgétaires sont transmis à plusieurs destinataires, selon leur légitimité : Trésor public, Préfecture et les différents attributaires.

Le service des douanes est amené à liquider également des droits portuaires (droit de navigation, droit de quai, droit d'aiguade et droit spécial aux pontons et magasins flottants) dont il assure également le recouvrement et qui sont repris sur les différents journaux et états comptables et budgétaires.

III. 4 - Statistiques douanières

Depuis mai 2011, certains éléments de la déclaration en douane (tarif douanier, origine, poids, valeur et unités complémentaires) sont saisis manuellement par les agents du service pour l'établissement de statistiques mensuelles et annuelles.

En raison du traitement manuel, ces informations sont disponibles à M+15 jours, regroupées par famille de produits (SH 2 et/ou 4 chiffres) et par origine ou zones géographiques représentatives. Elles sont diffusées à diverses administrations (IEDOM, agriculture, etc.) et aux usagers qui le demandent.

III. 5 – Quelques chiffres de l'activité douanière

ECHANGES INTERNATIONNAUX

MARCHANDISES	2011		2012	
	Import	Export	Import	Export
POIDS (tonnes)	39 142	604	49 417	309
VALEUR (€)	79 134 000	1 867 000	83 881 008	1 218 010

PRISE EN CHARGE DES MARCHANDISES

MANIFESTES	2011		2012	
	Import	Export	Import	Export
SAINT PIERRE				
MARITIME	225	437	322	496
AERIEN	380	-	379	-
MIQUELON				
MARITIME	68	217	57	307
TOTAL	673	654	758	803

DEDOUANEMENT

DECLARATIONS	2011		2012	
	Import	Export	Import	Export
SAINT PIERRE				
MARITIME	10 906	595	9 938	633
AERIEN	3 267	126	2986	124
TOTAL	14 173	721	12 924	757
<i>DONT CREDITAIRE</i>	9 363		7 626	
MIQUELON				
MARITIME	1 167	53	1 161	47
<i>DONT CREDITAIRE</i>	892		894	
TOTAL GENERAL	15 340	774	14 085	804

TRAFIC POSTAL

COLIS TRAITES	2011		2012	
	Import	Recouvrement	Import	Recouvrement
SAINT PIERRE	19 402	656 871	20 098	710 234
MIQUELON	2 166	40 800	2 548	52 094
TOTAL	21 568	697 671	22 646	762 328

RECOUVREMENTS

RECETTES	2011	2012
	Import	Import
SAINT PIERRE	15 380 741	14 533 840
MIQUELON	704 153	613 174
TOTAL	16 084 894	15 147 014

RENDEMENT DES DROITS ET TAXES

Nature des droits et taxes	Recettes recouvrées 2011	Recettes recouvrées 2012
Droit de douane	1 764 699 €	1 655 061 €
Taxe spéciale	3 753 477 €	3 616 218 €
Droit de consommation	1 105 248 €	1 305 242 €
Droit du bureau territorial des tabacs	787 462 €	658 987 €
Droit de francisation	1 064 €	608 €
Taxe sur l'essence	1 068 192 €	1 058 961 €
Taxe sur le fioul	2 316 631 €	1 539 992 €
Octroi de mer	3 763 645 €	3 723 347 €
Droit de débarquement	1 448 651 €	1 502 553 €
Droit d'aiguade	974 €	1 134 €
Droit de navigation	5 856 €	7 649 €
Droit de quai	68 995 €	77 262 €
TOTAL	16 084 894 €	15 147 014 €

Les recettes douanières représentent environ 25% des ressources fiscales de l'archipel.

IV. LES NECESSITES D'UN NOUVEAU DEDOUANEMENT

IV. 1 - Modernisation des pratiques douanières

A Saint-Pierre et Miquelon, la douane se trouve confrontée à plusieurs désavantages :

- le code des douanes n'a pas été mis à jour depuis 2005 et pour plusieurs de ses dispositions, les modalités d'application sont encore à prendre ;
- les outils de dédouanement traités manuellement ne tirent pas profit des nouvelles technologies ;
- les opérateurs locaux ne maîtrisent pas suffisamment les fondamentaux douaniers.

Outre le fait que certaines dispositions du code des douanes doivent être mises en adéquation avec les compétences accordées à la collectivité territoriale par la loi organique 2007-223 du 21 février 2007, en matière contentieuse notamment, les procédures douanières sont pour certaines en décalage avec les pratiques actuelles tant dans leur périmètre d'action que dans leur fonctionnement : la déclaration en douane, le dédouanement, l'admission temporaire, le perfectionnement actif, l'entrepôt, etc.

Alors que les échanges internationaux sont réalisés dans leur grande majorité sous un format de déclaration unique et codifiée pour permettre le traitement automatisé des données, les déclarations en douane locales sont établies sur autant de formulaires que de régimes douaniers, au contenu restreint non codifié.

De plus, certains modèles, devenus obsolètes du fait de leur ancienneté, ont été remplacés de façon pragmatique, par des modèles issus des réglementations françaises, voire européenne, sans être réellement adaptés à la réglementation locale.

Le traitement manuel des déclarations pratiqué aujourd'hui amène une inégalité de traitement entre les bénéficiaires d'un crédit d'enlèvement et les autres, dans l'obtention des marchandises. L'automatisation du traitement de la déclaration, de la liquidation des droits et taxes et de la délivrance du Bon à enlever améliorera le délai de libération de la marchandise en certifiant le caractère aléatoire des contrôles.

La professionnalisation du dédouanement est amorcée avec l'agrément tout récent de quatre commissionnaires en douane locaux (3 opérateurs en 2011, 1 en 2012). Les outils de formation adaptés à la réglementation locale actuelle n'existent pas, il faut les concevoir. Cet investissement sera optimisé que s'il est engagé subséquemment à la modernisation des outils déployés.

Ainsi, la modernisation des procédures douanières, tout en respectant les compétences locales, permettra une meilleure lisibilité des opérations de dédouanement, tant pour les opérateurs locaux que pour ceux qui les pratiquent dans un contexte international.

IV. 2 - Fiabilisation et certification des recettes

Jusqu'en mai 2011, le service disposait d'un système partiellement informatisé (SOFI-SPM) développé localement sur une base de donnée Access et qui réalisait automatiquement :

- ▲ la liquidation (calcul des droits et taxes)
- ▲ la gestion des caisses (cas des paiements au comptant)
- ▲ les émissions (envoi des avis de paiements aux créataires)
- ▲ le recouvrement, avec prise en charge des différents moyens de paiements.

Les dysfonctionnements constatés de façon récurrente sur les dernières années ont amené la direction locale à stopper définitivement son exploitation pour revenir à un traitement manuel dans l'attente de la mise en place d'une nouvelle procédure informatisée.

Même si le service a été réorganisé en conséquence, le temps de traitement nécessaire aux agents pour l'accomplissement de l'ensemble des tâches manuelles aboutit à un décalage dans le temps des émissions des créances douanières, lequel se répercute sur leur recouvrement, avec le corollaire des inéluctables anomalies de saisies, calculs et autres.

Ce mode de fonctionnement, combiné aux délais de paiement réglementaire (2 mois de crédit d'enlèvement, potentiellement cumulables aux 4 mois pour les obligations cautionnées) impacte sensiblement les trésoreries des collectivités destinataires des recettes douanières.

L'automatisation des liquidations bénéficiera d'une part au traitement en temps réel de la gestion des crédits d'enlèvement et de l'émission des créances douanières, et d'autre part à l'édition des situations comptables et budgétaires concordantes aux périodes considérées. C'est un sain retour à l'orthodoxie comptable.

IV. 3 - Amélioration des conditions de travail des agents

Les déclarants, y compris les professionnels du dédouanement récemment agréés, se contentent de déposer une déclaration en douane *rudimentaire* accompagnée des documents commerciaux, obligeant le service à compléter la déclaration des éléments d'assiette (espèce tarifaire et valeur en douane) au vu des documents joints, pour établir la liquidation des taxes.

A ce transfert de travail du déclarant vers la douane, s'ajoute également le rôle de garde-magasins tenu par le service en l'absence de réels magasins et aires de dédouanement. Ainsi c'est le service qui délivre la marchandise au vu du bon à enlever, au lieu et place des transporteurs/consignataires des marchandises.

Bien que le nombre de déclarations traitées puisse paraître modeste (16.000/an), le volume et la diversité des tâches à accomplir, notamment la tenue de la comptabilité du dédouanement, ont conduit à un aménagement d'horaires pour permettre aux agents d'absorber la charge de travail.

Ainsi, le bureau ne reçoit plus le public après 15h30 ainsi que les mercredis matin et l'annexe de l'aéroport n'est accessible au public que cinq demi-journées par semaine.

Ces pratiques purement locales sont chronophages et sont accomplies au détriment des autres missions du service des opérations commerciales : contrôle des marchandises pour lutter contre les fraudes commerciales et fiscales et accompagnement et conseils aux entreprises du commerce extérieur.

V. ENJEUX DE L'AUTOMATISATION DU DEDOUANEMENT

V. 1 - Recentrer l'action de la douane au cœur du métier

L'automatisation va libérer le service des tâches matérielles de gestion afin de consacrer le gain de temps obtenu aux actions « métiers » :

- contrôler la circulation des marchandises pour lutter contre les trafics illicites ;
- contrôler les marchandises pour lutter contre les fraudes commerciales et fiscales ;
- libérer au plus tôt les marchandises licites pour fluidifier les échanges ;
- conseiller les opérateurs pour contribuer au développement des activités économiques ;
- fiabiliser les recettes douanières pour certifier les rentrées des diverses collectivités.

V. 2 - Accompagner les projets de développement du territoire

Le schéma de développement stratégique de Saint-Pierre et Miquelon répertorie parmi les faiblesses du territoire, notamment le régime fiscal douanier et le manque de statistique. Il recommande d'aménager les réglementations douanières et fiscales afin de susciter un contexte nettement plus favorable aux initiatives économiques et à l'emploi.

Le territoire dispose déjà de certains outils réglementaires qu'il convient de mettre à jour pour proposer un environnement douanier moderne à même de faciliter le développement économique de l'archipel. L'harmonisation des procédures et des pratiques douanières sur celles connues des opérateurs internationaux participera à l'intégration de l'archipel dans le milieu économique international.

L'informatisation liée à la modernisation du dédouanement impliquera une technicité qui renforcera la professionnalisation du dédouanement. Celle-ci amènera :

- d'une part, un affermissement du rôle des entreprises spécialisées du territoire, qui devraient se voir confier les opérations de dédouanement actuellement réalisés par les occasionnels, traduisant ainsi une hausse du chiffre d'affaire impactant lui-même le rendement de l'impôt sur les sociétés ;
- d'autre part, des nouveaux métiers susceptibles d'offrir des emplois aux jeunes de l'archipel.

V. 3 - Disposer d'outils d'analyse

L'automatisation du dédouanement va requérir la codification des informations de la déclaration en douane qui serviront de base à divers traitements pour obtenir des statistiques et des simulations.

La collecte de ces informations apportera une meilleure connaissance de l'activité économique de l'archipel par les travaux qui en découleront.

Cet outil d'analyse donnera des informations utiles aux décideurs grâce aux projections et constituera une force de propositions pour toutes les réformes à venir.

VI. MISE EN OEUVRE

VI. 1 – Environnement réglementaire

La compétence douanière de la collectivité territoriale est un atout car elle est seule à intervenir en la matière pour en déterminer le calendrier.

Le code des douanes local a fait l'objet d'une mise à jour en août 2005. Il requiert encore des mises à jour pour, d'une part, être en adéquation avec les compétences accordées à la collectivité territoriale par la loi organique 2007-223 du 21 février 2007, et d'autre part, intégrer les dernières dispositions douanières nationales.

A ces mises à jour, s'ajoute la nécessité de rédiger les modalités d'application locale qui font défaut à plusieurs procédures douanières déjà existantes.

La modernisation du dédouanement va également impacter la déclaration dont il faut redéfinir la forme, codifier le contenu et édicter les modalités d'utilisation.

VI. 2 – Evolution fonctionnelle

La modernisation du dédouanement passe par son informatisation, c'est-à-dire l'automatisation de la prise en charge des marchandises, de l'assignation d'un régime douanier avec le traitement de la déclaration, de la liquidation et de la perception des droits et des taxes, voire des exonérations accordées, des traitements comptables et budgétaires.

Pour atteindre ces objectifs, la douane entend proposer à ses partenaires un environnement déclaratif accessible à distance et sécurisé, permettant à l'opérateur de saisir sa déclaration en ligne ou de servir cette dernière à partir de son informatique privée par une interface.

A partir des données saisies, l'automatisation traitera la recevabilité de la déclaration, le calcul des droits et générera la créance douanière. L'opérateur saura en temps réel si la marchandise est placée sous contrôle ou libérée pour enlèvement immédiat. Le receveur des douanes disposera de la situation des créances douanières et des recouvrements encaissés chaque jour.

En sus de l'automatisation des opérations de dédouanement, le système établira les statistiques des échanges, et le traitement croisés des données de la déclaration permettra de réaliser des études de trafic, des études de fiscalité et des simulations de rendement budgétaire.

VI. 3 - Moyens techniques

L'informatisation du dédouanement implique des moyens techniques relevant des divers domaines :

- ▲ Exploitation : pour assurer les tâches nécessaires au fonctionnement du système (compétences en système d'exploitation, administration de base de données et gestion de serveur d'application)
- ▲ Système : pour assurer le fonctionnement des moyens matériels nécessaires (compétences réseaux, machines et infrastructures techniques)
- ▲ Intégration/développement : pour mettre à jour le logiciel et/ou proposer des évolutions (compétences en programmation sur les technologies concernées, en test unitaires et de non régression)

- ▲ hébergement : pour mettre à disposition des utilisateurs le logiciel (compétences/machines hébergeant le logiciel et ses prérequis et compétences/machines de gestion de sauvegardes).

Chacun de ces domaines appelle la présence locale d'une compétence technique pour maintenir l'applicatif du dédouanement de façon pérenne à échéance des 20 prochaines années.

VII. CALENDRIER PREVISIONNEL

La mise en production du nouveau système de dédouanement est proposée pour le 1er janvier 2015, selon le planning prévisionnel suivant :

- Saisine de la CNUCED : Août 2013
- Signature de la convention : dernier trimestre 2013
- Développement des fonctionnalités, paramétrages : 4 mois – janvier/mai 2014
- Rédaction et adoption des textes : 9 mois : janvier/septembre 2014
- Tests, interfaces opérateurs (5) : mars/septembre 2014
- Achats matériels douane (serveurs, etc.) : mars/ septembre 2014
- Formations douane (20) opérateurs (50) : 10 sessions/5 jours - juillet/octobre 2014
- Tests pour validation avant mise en production : septembre/décembre 2014
- Phase opérationnelle : 1er janvier 2015.

* * *