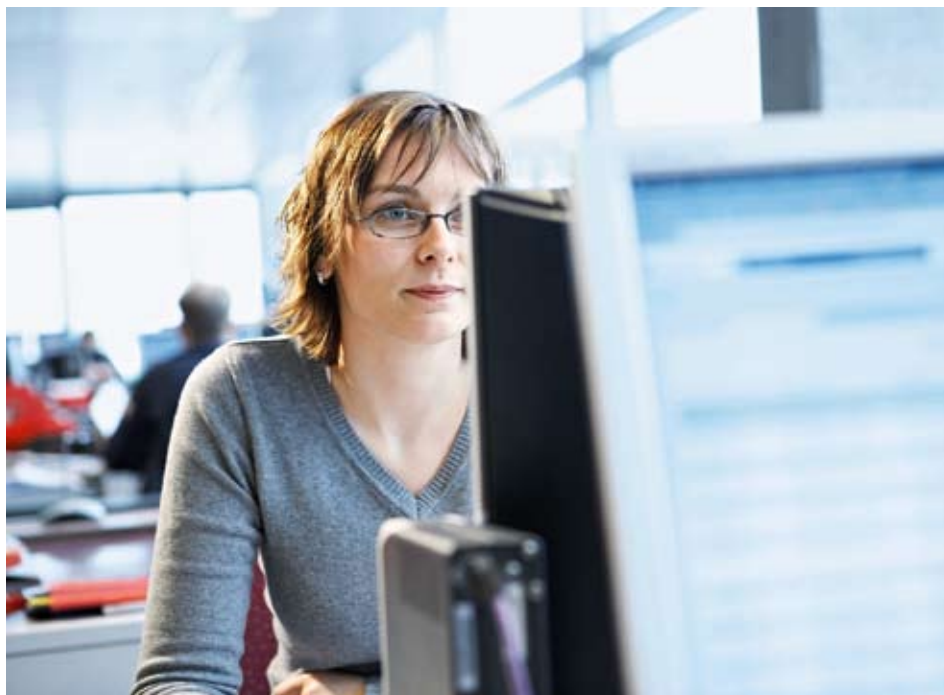


Étude de faisabilité sur une possible participation de la Suisse au projet «e-customs» de l'Union européenne

À l'heure de la mise en œuvre de la cyberadministration aux divers niveaux des processus administratifs, l'informatisation des procédures douanières se pose avec plus d'acuité que jamais. Comme l'UE dans le cadre de la modernisation du Code communautaire des douanes et du projet «e-customs» de douanes électroniques, la Suisse se doit d'adapter ses procédures et ses systèmes, en gardant à l'esprit que l'informatisation des processus n'est effective que si elle s'accompagne de leur refonte. Suite à une étude de faisabilité effectuée par l'administration fédérale, le Conseil fédéral a décidé de proposer à l'UE d'examiner une coopération de la Suisse au projet «e-customs».



La Suisse a proposé à l'UE de discuter de la création d'une «zone commune des procédures douanières» afin de simplifier durablement leurs structures, de faciliter le franchissement des frontières européennes et de réduire les coûts pour les entreprises et les administrations concernées.

Photo: AFD

Procédures douanières passées et actuelles

Divers projets en matière de statuts et de procédures douanières sont actuellement développés en Suisse, dont une majorité prévoit la transmission électronique des données à l'administration concernée. Ces projets entendent répondre aux besoins spécifiques de certaines branches de notre économie. Les entreprises de logistique – communément appelés «transitaires» – se situent au cœur du dispositif de procédures

douanières. Leur tâche est d'effectuer les opérations en douane pour le compte des entreprises, à l'image d'une fiduciaire dans le domaine fiscal. Nombre de sociétés se tournent donc vers de tels intermédiaires, afin de sous-traiter leurs formalités douanières en bonne et due forme.

L'alternative à cette formule réside aujourd'hui dans l'acquisition ou la location par l'entreprise intéressée d'un système électronique auprès d'un fournisseur informatique. L'opérateur économique est alors en mesure de traiter directement avec son administration et de lui transmettre ses données douanières. Une telle solution engendre également un coût, parfois non négligeable pour une PME, mais permet d'effectuer l'opération douanière voulue soi-même.

De l'une ou l'autre manière, les procédures douanières représentent des charges pour les entreprises actives dans le commerce transfrontalier. S'il est illusoire de les éliminer totalement, différentes études¹ ont cependant démontré leur impact négatif sur



Jean-Baptiste Delèze
Services spécialisés
économie extérieure,
Secrétariat d'État
à l'économie SECO, Berne



Jean-Pierre Lattion
Services spécialisés
économie extérieure,
Secrétariat d'État
à l'économie SECO, Berne

l'économie et ont identifié des améliorations potentielles.

La cyberadministration: des promesses, mais aussi des choix

Dans les modèles décrits ci-dessus, les procédures simplifiées développées contribuent surtout à l'informatisation de la relation entre les transitaires et l'administration. Or, en terme de processus, ces modernisations ne se distinguent guère des anciennes procédures sur papier, où l'intervention d'un tiers était indispensable. Aujourd'hui, grâce à la cyberadministration, de nouvelles perspectives s'ouvrent.

Définie comme une priorité de la *Politique de croissance 2008–2011* du Conseil fédéral, la *Stratégie suisse de cyberadministration* laisse entrevoir des possibilités intéressantes dans ce domaine. Elle entend, par l'informatisation et la mise en ligne de processus au niveau «business to government» (B2G), faciliter la vie des entreprises et réduire les coûts administratifs que ces dernières supportent. En proposant une procédure intégralement disponible sur une plateforme interactive en ligne, il devrait être possible, selon ces principes, de contribuer à réduire le coût des passages en douane.

À ce stade de la réflexion, une question se pose: par cyberadministration, entend-on «easy-government» ou «electronic-government»? La réponse est simple, puisque les deux sont complémentaires. D'un côté, l'informatisation des processus administratifs doit s'accompagner de leur optimisation. De l'autre, en vue de baisser réellement les coûts, il faut transformer leurs structures, et non pas seulement leurs canaux et instruments.

Les processus administratifs doivent être adaptés afin de permettre aux particuliers (citoyens et entreprises) d'interagir directement avec les autorités. L'administration électronique serait alors surtout une affaire d'administration, plutôt que d'électronique².

L'informatisation des procédures dans le domaine douanier fournit justement un cadre idéal pour une telle expérience. Afin de répondre aux défis d'un environnement en constante évolution et face à des exigences élevées en terme de sécurité, la Confédération a misé sur une amélioration constante des systèmes et des procédures douaniers.

Il ne suffit pas d'informatiser les procédures, il faut aussi les adapter à un commerce de plus en plus globalisé, dont les acteurs, eux-mêmes sous pression de la concurrence, exigent de leur administration un service toujours plus performant. La cyberadministration a un rôle essentiel à jouer dans ce domaine, elle doit se mettre au service du privé comme du public. La réforme des processus doit accompagner l'introduction des instruments électroniques afin d'éviter une modernisation de surface.

Partenariat et responsabilisation

Si l'on souhaite que les entreprises exportatrices et importatrices effectuent elles-mêmes leurs opérations douanières sur une plateforme interactive disponible en ligne, il faut une relation de confiance et même un partenariat avec l'administration (voir encadré 2). Cet objectif implique des conditions cadres – droit, systèmes et procédures adéquats, moyens techniques et financiers, etc. – et une responsabilisation des opérateurs. Ces derniers ont à disposition, dans leurs systèmes propres, les données nécessaires à l'accomplissement des formalités douanières. En répondant de manière conforme aux exigences douanières et de sécurité imposées par le nouvel environnement, ils peuvent bénéficier de procédures modernes et simplifiées, tout en subissant moins de contrôles à la frontière.

Des économies sont également envisageables au niveau des administrations impliquées dans le commerce transfrontalier. L'un des enjeux de l'introduction de la cyberadministration dans les procédures douanières est de faciliter le trafic aux frontières, non seulement pour les entreprises, mais aussi pour les administrations. À cette fin, la création d'un réseau d'entreprises exportatrices et importatrices connues et certifiées, en d'autres termes des «opérateurs économiques agréés» (AEO), qui répondent à des critères stricts de sécurité douanière et donnent la preuve d'une bonne gouvernance interne,

1 Minsch et Moser (2006). Hints et al. (2010); Kägi et al. (2010).

2 De Chambrier (2007).

Encadré 1

L'Allemagne à l'heure de la cyberadministration: la déclaration d'exportation par Internet

En lançant le projet global «Atlas» («Automatisiertes Tarif- und Lokales Zollabwicklungssystem») en août 2006, l'Administration des douanes allemande a mis à disposition des opérateurs économiques des processus informatisés pour l'exécution des formalités douanières. Leurs coûts resteraient, cependant, importants pour les entreprises et nombre de PME leur préféreraient les solutions papier. Depuis le 1^{er} juillet 2009, une nouvelle disposition du Code des douanes communautaire (art. 787 du Règlement de mise en application du Code) a cependant obligé les opérateurs à effectuer les formalités d'exportation de manière électronique.

Afin que les entreprises nationales puissent continuer leurs activités en conformité avec ces dispositions, la douane allemande leur a offert, en mai 2009, un portail électronique qui leur per-

met désormais d'effectuer les opérations douanières liées à l'exportation des marchandises sur Internet («Internet Ausfuhranmeldung Plus», IAA-Plus). Pour ce faire, il n'est nécessaire ni d'installer un logiciel supplémentaire, ni d'avoir recours aux services d'une entreprise informatique. Cette procédure en ligne est spécifiquement pensée pour les PME.

IAA-Plus permet de transmettre l'intégralité des données douanières via Internet, en format XML. L'impression d'un document papier n'est plus requise. Une fois la déclaration remplie, elle reste disponible sur le compte de l'utilisateur, en vue par exemple d'être complétée ou corrigée ultérieurement. Ici, gouvernement électronique va bien de pair avec facilitation: une optimisation des processus administratifs accompagne leur informatisation.

permettrait à l'administration des douanes de rationaliser les contrôles à la frontière.

Dans cette optique, les opérateurs sont des partenaires de confiance de l'administration qui lui fournissent à l'avance les données douanières nécessaires à l'analyse de risque. Les contrôles ont lieu lors de la certification des entreprises exportatrices et importatrices, de façon systémique et ponctuelle, plutôt que de façon systématique à la frontière. Ainsi, une diminution des délais d'attente dans les bureaux de douane aux frontières devient possible. Dans ce nouvel environnement, le rôle et les responsabilités des bureaux de douane sont appelés à évoluer et les administrations à s'adapter.

«e-customs»: internationaliser la cyberadministration

Appliquée aux procédures douanières, la cyberadministration est vouée à prendre une dimension internationale. Limiter l'échange informatisé de données à l'interaction entre la douane et les entreprises («business to government», B2G) reviendrait à naviguer en paquebot dans une piscine. Une fois étendue à l'interaction entre les administrations douanières de plusieurs États («government to government», G2G), la cyberadministration laisse entrevoir bien des possibilités supplémentaires.

C'est en ce sens que l'Union européenne (UE) a lancé en 2003 le projet «e-customs», dont l'objectif est de fournir aux États membres de l'UE un environnement douanier sans papier, plus moderne et plus efficace. Au cœur de ce projet se trouvent plusieurs concepts novateurs de la cyberadministration, applicables à la douane électronique: guichet unique («single window»), «one-stop-shop», portail unique pour les informations concernant les échanges avec les pays tiers («single portal for entry & exit data with third countries», Speed), etc. Ces instruments sont destinés à mettre en œuvre la modernisation du Code communautaire des douanes et l'application de l'amendement de sécurité.

Visant à la fois à faciliter les échanges commerciaux, à baisser les coûts de franchissement de la frontière, ainsi qu'à renforcer la sécurité aux frontières extérieures de l'UE, le projet «e-customs» met en œuvre la politique douanière de l'UE et devrait bénéficier aux entreprises tout comme aux consommateurs. Ces avancées renforceraient la compétitivité des entreprises européennes et permettraient d'améliorer les contrôles douaniers de sûreté et de sécurité, des objectifs que la politique douanière suisse a également fait sienne.

La création d'une «zone commune des procédures douanières»

Le projet européen est actuellement en phase de développement, voire de conceptualisation, à l'image du projet de guichet unique évoqué ci-dessus. La mise en œuvre du Code communautaire des douanes modernisé est prévue pour 2013. Ce projet est d'un réel intérêt pour la Suisse.

Dans le courant de l'année 2010, la possible création d'une «zone commune des procédures douanières» a été étudiée au sein de l'administration fédérale, dans un groupe de travail interdépartemental placé sous la conduite du Secrétariat d'État à l'économie (Seco). L'étude de faisabilité qui a conclu ses travaux a fourni au Conseil fédéral des bases décisionnelles pour proposer à la Commission européenne d'entamer dès 2011 des discussions exploratoires quant à la participation éventuelle de la Suisse au projet.

L'exploration portera sur la mise en réseau des systèmes de dédouanement suisses avec ceux des États membres de l'UE, afin d'échanger directement les données douanières et de sécurité nécessaires à l'exécution des formalités de part et d'autre. Pivot de cette interaction, le concept de «déclaration miroir» résume le fonctionnement de l'échange de données envisagé: les données fournies par l'exportateur dans sa déclara-

Encadré 2

La reconnaissance mutuelle du statut d'AEO: perspectives pour la Suisse

En Suisse, les procédures simplifiées ont traditionnellement été accordées à des destinataires ou des expéditeurs agréés, autrement dit à des transitaires ou des grandes entreprises qui répondent à des critères variés de bonnes pratiques douanières. Mis en œuvre dans de nombreux pays dans le cadre de la sécurisation de la chaîne logistique, c'est aujourd'hui le statut «Authorised Economic Operator» (AEO)^a qui, de plus en plus, tend à déterminer les facilités auxquelles une entreprise peut prétendre. À noter que le statut d'AEO s'adresse également aux entreprises, y compris aux PME, qui remplissent certaines conditions qualitatives et non plus exclusivement aux transitaires ou aux grandes entreprises. Les critères nécessaires à l'obtention du statut d'AEO ne constituent en eux-mêmes pas un énorme changement pour les entreprises qui sont déjà au bénéfice de procédures simplifiées. Ce sont avant tout les nouveaux standards de sécurité qui sont contraignants. C'est aux administrations de veiller à les assortir d'avantages substantiels, selon des standards harmonisés au plan international.

La notion de reconnaissance mutuelle est, toutefois, flexible et ne fait pas l'objet d'un consensus: de l'équivalence des critères, audits, mécanismes de certification, contrôles et autres auto-

risations, elle peut s'étendre à l'automatisation de la reconnaissance (exemple: un AEO dans un pays X est automatiquement reconnu AEO dans un pays Y, selon l'accord conclu entre les parties). Cette approche pose toutefois problème, car les entités juridiques restent différentes. Dans tous les cas, la reconnaissance mutuelle implique l'harmonisation des statuts et des procédures ainsi qu'une routine du partage d'informations entre les États partenaires, afin d'accroître à la fois la sécurité et la facilitation du commerce.

En échange du respect de critères stricts, les AEO vont naturellement exiger des avantages concurrentiels par rapport à leurs homologues non certifiés. La réduction des contrôles de sécurité devrait en être le principal bénéficiaire. Jusqu'à présent pourtant, la raison principale qui pousse les entreprises à s'intéresser à une certification AEO est le «label qualité» qu'il confère en particulier dans le secteur des services. Afin de bénéficier des avantages mutuels des procédures simplifiées, on peut s'attendre à ce que les AEO tendent à commercer en priorité avec d'autres AEO; l'attrait du statut devrait s'en trouver augmenté.

a Aigner (2010); Kahlert (2010); Killmannnik (2010).

tion étant en grande partie semblables à celles que l'importateur doit indiquer dans la sienne, elles sont réutilisées par ce dernier. Ainsi s'établit, grâce notamment à une harmonisation des procédures, une chaîne continue d'information qui réunit les différents acteurs concernés, selon les principes de la cyberadministration. La certification AEO joue dans ce scénario un rôle primordial.

Les données à échanger, le cadre législatif, les systèmes et autres spécifications techniques restent naturellement à déterminer en commun avec l'UE. Toutefois, l'interaction directe envisagée aurait pour avantage de garantir à chacun des partenaires l'indépendance de sa politique douanière et économique, tout en leur permettant de tirer des avantages de la mise en œuvre au niveau international (G2G) des principes de la cyberadministration.

Encadré 3

Le guichet unique

Appliqué au domaine des douanes, le guichet unique doit permettre aux opérateurs économiques de transmettre par voie électronique, en une seule opération, l'ensemble des données requises par les législations douanière et non douanière en matière de circulation transfrontalière des marchandises. C'est l'un des instruments que l'UE développera dans la deuxième phase du projet de douanes électroniques, une fois la modernisation du Code des douanes mise en application, en 2013. Le guichet unique est donc en phase d'élaboration et devrait être tout d'abord implanté au niveau national avant que les différents portails des États membres ne soient ultérieurement interconnectés. En tant que concept-clé de la cyberadministration, le guichet unique peut être appliqué à bien d'autres domaines: fiscalité, demande de permis et d'autorisations, etc.

Encadré 4

Références bibliographiques

- Aigner Susanne, «Mutual recognition of authorized Economic Operators and security measures», *World customs Journal*, mars 2010.
- De Chambrier Anne, «Simplification administrative et administration électronique: une collaboration indispensable», *La Vie économique*, décembre 2007.
- Doyle Tom, *Customs 2020. A Business and Technology Point of View*, Accenture, 2007.
- Hintsu Juha et al., *eCustoms Study. Private sector views on potential benefits of further electronic customs developments in Switzerland*, Cross Border Research Association, décembre 2010.
- Kägi Wolfram et al., *Internationale Vergleiche der administrativen Belastung: Vorbereitung neuer Massnahmen*, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung Basel, septembre 2010.
- Kahlert Wolfgang, *Der Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte (AEO)*, AW-Prax, mars 2010.
- Killmann Bernd-Roland, *Rechtstechnik der gegenseitigen Anerkennung des AEO*, AW-Prax, 2010.

La régionalisation des procédures douanières

La globalisation des rapports entre partenaires économiques et l'internationalisation des politiques publiques contribuent à l'émergence et à la consolidation de groupes d'États sur une échelle régionale (par exemple: UE, Alena, Asean, Mercosur) et poussent à recentrer notre attention sur la place qu'occupent ces institutions dans les échanges commerciaux. C'est en effet au niveau régional que se disputent désormais de nouveaux enjeux économiques. C'est pour relever ces défis que la Suisse devrait elle aussi profiter sur le plan douanier de la dynamique initiée par l'UE par le biais du Code communautaire des douanes modernisé et du projet «e-customs».

La régionalisation des procédures douanières devient une réalité grâce à la mise en réseau des systèmes dans ce domaine, à l'harmonisation des procédures et des statuts et à l'intensification de la collaboration internationale, notamment au sein de l'Asean et de l'UE. C'est dans ce contexte que la Suisse a proposé à l'UE d'entamer des discussions exploratoires en vue de la création d'une «zone commune des procédures douanières» qui permette de simplifier durablement les structures, de faciliter le franchissement des frontières européennes et de réduire les coûts des entreprises et des administrations concernées.

À l'heure où, en conséquence d'une mondialisation croissante des échanges commerciaux, la notion de «frontière nationale» tend à se transformer radicalement pour les entreprises, le rôle des administrations douanières doit évoluer³. Auparavant chargées de veiller au respect des règles douanières nationales, celles-ci entament désormais une collaboration active avec les autres administrations douanières et avec le secteur privé. Il n'est en ce sens pas utopique d'imaginer que ces administrations ne soient plus seulement garantes de la sécurité, au sens large, des procédures douanières, mais participent également à la croissance. ■

3 Doyle (2007).