



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

Jean-Pierre Lattion

**ALTERNATIVE POUR UNE INTEGRATION PARTIELLE DES
SYSTEMES DE DEDOUANEMENT SUISSES DANS LA DOUANE
ELECTRONIQUE DE L'UNION EUROPEENNE**

Working paper de l'IDHEAP 1/2006
Chaire de Management public et systèmes d'information

ALTERNATIVE POUR UNE INTEGRATION PARTIELLE DES SYSTEMES DE DEDOUANEMENT SUISSES DANS LA DOUANE ELECTRONIQUE DE L'UNION EUROPEENNE*

Jean-Pierre Lattion

Chaire Management public et systèmes d'information

Working paper de l'IDHEAP no 1/2006
mars 2006

Mémoire présenté en vue de l'obtention d'un Master en administration publique (MPA) (31.10.2005)

Rapporteur : Prof. Jean-Loup Chappelet

Co-rapporteur : Prof. Dieter Freiburghaus

Rapporteur externe : Paul-Hervé Theunissen

*Ce travail de mémoire reflète les vues de son auteur et non celles de l'Administration fédérale des douanes.

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch/>

© 2006 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

RÉSUMÉ

Dans le cadre de ce travail de mémoire, deux options ont été étudiées quant aux perspectives de l'AFD par rapport à l'évolution internationale dans le domaine de la sécurisation de la chaîne logistique et par rapport à la modernisation du Code communautaire des douanes : « La voie indépendante » et « La voie de l'intégration ». Elles l'ont été notamment sous l'angle des procédures douanières, de l'impact sur les flux des marchandises, sur l'organisation de l'AFD ainsi qu'en terme légal, politique et économique.

L'étude fait apparaître que l'option de l'intégration des procédures douanières dans le projet « e-customs » qui englobe les concepts développés dans le cadre de l'amendement de sécurité du Code communautaire, ainsi que ceux liés au projet de modernisation de ce même Code est la plus probante.

D'abord, cette option tient compte de la nécessité grandissante pour les gouvernements et les administrations d'intégrer la notion de « Multi-Level Governance » et les conséquences de l'internationalisation des politiques publiques dans leurs processus décisionnels.

De plus, la voie de l'intégration permettrait une simplification des flux d'information, des procédures douanières et des flux des marchandises dans le cadre de nos échanges commerciaux avec les Etats membres de l'UE. Ces simplifications seraient synonymes de réduction des coûts de dédouanement et, partant, de croissance du commerce extérieur de la Suisse.

La modification des flux d'information et la nouvelle répartition des tâches entre les BD de frontière et de l'intérieur du pays engendreraient en outre une refonte de la structure organisationnelle de l'AFD et sa mise en adéquation avec des procédures douanières désormais informatisées.

Sur le plan politique enfin, la voie de l'intégration placerait la Suisse en tant que partenaire privilégié de l'UE parce qu'elle lui permettrait d'ajouter une dimension extracommunautaire au projet « e-customs » et d'envisager une extension ultérieure du système.

La voie de l'intégration serait synonyme d'avantage pour la Suisse aussi bien que pour l'UE.

ZUSAMMENFASSUNG

Im Rahmen dieser Masterarbeit wurden zwei Szenarien untersucht. Einerseits die Perspektiven der Eidgenössischen Zollverwaltung im Verhältnis zur internationalen Entwicklung im Bereich der Sicherstellung der Logistikkette und andererseits das Verhältnis zur Modernisierung des EU Zollkodexes: d.h. die „Schiene der Unabhängigkeit“ gegenüber der „Integrationsschiene“. Besonderes Augenmerk wurde auf die Zollverfahren gelegt, sowie auf die Auswirkungen auf den Warenverkehr, und die Organisation der Eidgenössischen Zollverwaltung unter Einbezug der gesetzlichen, politischen und ökonomischen Implikationen.

Gemäss Studie ist das Szenario der Integration der Zollverfahren im Projekt „e-customs“ zu favorisieren. Das Projekt „e-customs“ umfasst die Konzepte, welche im Rahmen der Anpassung der EU-Sicherheitsrichtlinien und der Modernisierung des EG Zoll-Kodex entwickelt wurden.

Das Szenario trägt der Notwendigkeit Rechnung, dass Regierungen und Verwaltungen vermehrt den Begriff der „Multi-Level Governance“ sowie die Auswirkungen der Internationalisierung auf die Entscheidungsfindungen auf der Ebene der Staatsführung integrieren sollten.

Zusätzlich würde die Integrationsschiene eine Vereinfachung des Informationsflusses sowie der Zollverfahren und des Warenverkehrs im Rahmen des Güterausstausches mit den Mitgliedstaaten der EU mit sich bringen. Diese Vereinfachungen sind gleichzusetzen mit Kostensenkungen im Bereich der Zollabfertigung, was einen direkten Zuwachs des Aussenhandels der Schweiz zur Folge hat.

Die Umgestaltung des Informationsflusses und die Neuverteilung der Aufgaben zwischen den Zollämtern an der Grenze und im Innern hätten zudem eine Anpassung der Organisationsstruktur der Eidgenössischen Zollverwaltung zur Folge.

Auf politischer Ebene würde die Integrationsschiene die Schweiz als bevorzugte Partnerin der EU platzieren, weil diese ihr eine aussergemeinschaftliche Dimension innerhalb des Projekts „e-customs“ ermöglichen und eine zusätzliche Erweiterung des Systems umfassen würde.

Die Integrationsschiene würde sowohl für die Schweiz als auch für die EU nur Vorteile bringen.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ /ZUSAMMENFASSUNG	I
TABLE DES MATIÈRES	III
TABLE DES FIGURES	VI
REMERCIEMENTS	VII
INTRODUCTION	VIII
LISTE DES ACRONYMES	X
CHAPITRE 1	1
SÉCURISATION DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE : CONTEXTE INTERNATIONAL.....	1
1.1 <i>Introduction</i>	1
1.2 <i>USA</i>	1
1.2.1 « Container Security Initiative » (CSI)	1
1.2.2 « Customs Trade Partnership Against Terrorism » (C-TPAT).....	2
1.2.3 « Bioterrorism act »	2
1.3 <i>Organisation Mondiale des Douanes (OMD)</i>	2
1.4 <i>Union européenne (UE)</i>	3
1.5 <i>Conclusion</i>	4
CHAPITRE 2.....	6
MODERNISATION DU CODE COMMUNAUTAIRE DES DOUANES ET PROJET « E-CUSTOMS ».....	6
2.1 <i>Introduction</i>	6
2.2 <i>Modernisation du Code des douanes</i>	7
2.3 « <i>E-government</i> » et « <i>e-customs</i> »	7
2.3.1 « Authorised Economic Operator » (AEO).....	8
2.3.2 « Central clearance »	9
2.3.3 « Single Access Point » et « One-stop shop ».....	13
2.3.4 « information portal » et « Single window ».....	13
2.3.5 interopérabilité des systèmes informatiques	13
2.4 <i>Plan de mise en œuvre</i>	14
2.5 <i>Gestion du projet « e-customs »</i>	15
2.6 <i>Conclusion</i>	17
CHAPITRE 3.....	19
SYSTÈMES DE DÉDOUANEMENT SUISSES ACTUELS ET PROJETS EN COURS	19
3.1 <i>Systèmes de dédouanement suisses actuels</i>	19
3.1.1 Introduction	19
3.1.2 Importation	19
3.1.3 Exportation	21

3.1.4	Transit.....	24
3.2	<i>Projets en cours</i>	27
3.2.1	« e-dec »	27
3.2.2	« e-dec » Importation.....	28
3.2.3	« e-dec » Exportation.....	28
3.3	<i>Conclusion</i>	30
CHAPITRE 4	31
PERSPECTIVE POUR L'AFD : LA VOIE INDÉPENDANTE.....		31
4.1	<i>Introduction</i>	31
4.2	<i>Déroulement des procédures</i>	31
4.3	<i>Impact en terme de procédures</i>	34
4.4	<i>Impact sur les flux de marchandises</i>	36
4.5	<i>Impact sur le plan légal</i>	36
4.6	<i>Impact en terme d'organisation de l'AFD</i>	37
4.7	<i>Impact en terme économique</i>	37
4.8	<i>Impact sur le plan politique</i>	40
4.9	<i>Impact sur les partenaires de la douane</i>	40
4.10	<i>Conclusion</i>	41
CHAPITRE 5	43
PERSPECTIVE POUR L'AFD : LA VOIE DE L'INTÉGRATION.....		43
5.1	<i>Introduction</i>	43
5.2	<i>Déroulement des procédures</i>	44
5.2.1	dans le contexte de la « Central clearance »	45
5.2.2	hors du contexte de la « Central clearance ».....	51
5.3	<i>Impact sur les flux des marchandises</i>	51
5.3.1	Trafic routier.....	51
5.3.2	Trafic chemin de fer.....	52
5.3.3	Trafic aérien et trafic fluvial	53
5.4	<i>Impact sur le plan légal</i>	53
5.5	<i>Impact en terme d'organisation de l'AFD</i>	53
5.5.1	Bureaux frontière	53
5.5.2	Bureaux de l'intérieur du pays.....	54
5.5.3	Directions d'arrondissement et Direction générale.....	55
5.5.4	Impact en terme de personnel	55
5.6	<i>Impact en terme économique</i>	56
5.7	<i>Impact sur le plan politique</i>	58
5.8	<i>Impact sur les partenaires de la douane</i>	59
CHAPITRE 6	61

ÉVALUATION DE LA VOIE DE L'INTÉGRATION	61
6.1 <i>Synthèse</i>	61
6.2 <i>Thèse</i>	61
6.3 <i>Le temps presse</i>	63
CHAPITRE 7	65
ÉVOLUTION FUTURE DU « E-CUSTOMS »	65
7.1 <i>Option systémique</i>	65
7.2 <i>Harmonisation des tarifs douaniers</i>	65
7.3 <i>Contrôles par le pays exportateur</i>	66
7.4 <i>Distinction des procédures simplifiées</i>	67
CHAPITRE 8	68
CONCLUSION.....	68
8.1 <i>Sur le plan des procédures</i>	68
8.2 <i>Sur le plan des flux de marchandises</i>	69
8.3 <i>Sur le plan légal</i>	69
8.4 <i>Sur le plan de l'organisation de l'AFD</i>	70
8.5 <i>Sur le plan économique</i>	70
8.6 <i>Sur le plan politique</i>	71
8.7 <i>Sur le plan des partenaires de la douane</i>	71
8.8 <i>Le temps presse</i>	72
ANNEXES	I
LISTE DES INTERVIEWS.....	I
PLAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA VOIE DE L'INTÉGRATION	II
EXPORTATEURS ET DESTINATAIRES AGRÉÉS	V
PROJET « IRMS ² » (INTEGRATED RISIKO MANAGEMENT SYSTEM).....	VI
STRATÉGIE DANS LE TRAFIC ROUTIER	VII
ENGAGEMENT DU PERSONNEL DE L'AFD DANS LES DIFFÉRENTS TRAFICS	IX
BIBLIOGRAPHIE.....	XII
OUVRAGES.....	XII
BASES LÉGALES	XIII
DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	XIV
SITES INTERNET	XV

TABLE DES FIGURES

<i>Figure 1 : Export Control System (ECS)</i>	4
<i>Figure 2 : Chaîne des opérateurs agréés</i>	9
<i>Figure 3 : Déroulement de la procédure d'importation AEO/Central Clearance</i>	11
<i>Figure 4 : Déroulement procédures exportation AEO/Central Clearance</i>	12
<i>Figure 5 : Structure organisationnelle du projet "e-customs"</i>	16
<i>Figure 6 : Principales procédures de dédouanement à l'importation</i>	21
<i>Figure 7 : Réglementation simplifiée à l'exportation</i>	22
<i>Figure 8 : Principales procédures de dédouanement</i>	23
<i>Figure 9 : Déroulement de la procédure de transit NCTS</i>	25
<i>Figure 10 : Proposition de déroulement des procédures d'exportation</i>	29
<i>Figure 11 : Déroulement des procédures douanières avec « e-dec » et la voie indépendante</i>	32
<i>Figure 12 : Impact sur le commerce international des scénarii « e-customs »</i>	39
<i>Figure 13 : Exportation CH, importation UE dans le cadre AEO et « Central Clearance »</i>	45
<i>Figure 14 : Exportation UE, importation CH dans le cadre AEO et « Central Clearance »</i>	47
<i>Figure 15 : Contrôle matériel à la frontière dans le cadre AEO et « Central Clearance »</i>	49
<i>Figure 16 : Retour sur investissement selon scénarii "e-customs"</i>	57
<i>Figure 17 : Synthèse des résultats des interviews</i>	62
<i>Figure 18 : Ventilation des autorisations EDa/EDO</i>	v
<i>Figure 19 : Personnel civil de l'AFD</i>	x
<i>Figure 20 : Répartition du personnel Import - Export</i>	xi

REMERCIEMENTS

Mes chaleureux remerciements vont à mes professeurs de l'IDHEAP qui ont su dans chacun des modules du MPA, éveiller mon intérêt pour leur branche et particulièrement à Messieurs Chappelet et Freiburghaus, respectivement rapporteur et co-rapporteur de ce travail de mémoire.

Ils vont également à Monsieur Theunissen, chef de l'Unité informatique (A3) de la DG TAXUD de la Commission européenne, qui a accepté de me guider sur les aspects liés à la mise en œuvre du projet « e-customs » au sein de la Commission et dans les Etats membres de l'Union européenne.

Puis aux personnes qui ont consacré de leur temps précieux pour les interviews et qui ont contribué par là à me donner une image plus complète de la problématique liée à l'option de l'intégration des procédures douanières suisses dans le « e-customs ».

Finalement, je tiens à exprimer toute ma gratitude à M. Del Greco, concepteur du NCTS qui, pendant les trois ans qu'a duré notre collaboration au sein de la DG TAXUD, m'a transmis patiemment sa vision de la douane européenne et des concepts qui sont aujourd'hui les clés de voûte de la réforme du Code communautaire des douanes.

INTRODUCTION

Le rôle des administrations douanières dans la gestion traditionnelle de la chaîne logistique internationale a été fondamentalement modifié par les attentats terroristes du 11 septembre 2001.

En effet, réalisant soudain la vulnérabilité de la chaîne d'approvisionnement face à des attentats terroristes, les douanes américaines - « Customs and Broder Protection » (CBP) - ont entrepris la construction d'une ceinture de sécurité extérieure à leur territoire. La CBP a pour cela introduit, dans le cadre de la « Container Security Initiative » (CSI), l'obligation de l'annonce préalable de tout envoi de marchandises destinées à ou en transit par le territoire des USA. Elle a progressivement mis en place un instrument informatisé d'analyse de risque pour cibler les envois à risque et de les soumettre à des contrôles matériels approfondis, alors que la marchandise se trouve encore dans le port d'embarquement.

Dans le cadre de la « Customs-Trade Partnership Against Terrorism » (C-TPAT), la CBP vise la construction d'une chaîne internationale d'opérateurs agréés en matière de sécurité qui bénéficient, en retour de leur engagement, de facilités de dédouanement pour leurs marchandises.

L'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) s'est quant à elle dotée d'un Groupe Stratégique à Haut Niveau qui a pour but de coordonner les mesures de sécurité et de s'assurer qu'elles ne soient pas mises en œuvre en tant qu'obstacles au commerce.

Afin de renforcer la sécurité sur son territoire, l'UE a, à son tour, introduit dans sa législation douanière un amendement dit « de sécurité ». Cet amendement crée l'obligation de l'annonce préalable des envois à l'importation et à l'exportation, la mise en œuvre d'outils électroniques d'analyse de risque et le développement de la notion d'opérateur agréé en matière douanière et de sécurité – dénommé « Authorised Economic Operator » (AEO).

Par ailleurs, L'UE a lancé la réforme du Code communautaire des douanes qui vise notamment la simplification des procédures douanières et la création d'un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce. Pour atteindre cet objectif, l'UE prépare l'introduction de concepts novateurs tels que la « Central clearance » qui, combinés à celui d'AEO, permettra l'exécution des formalités douanières auprès d'un seul bureau de douane, généralement situé à proximité du domicile de l'importateur, respectivement de l'exportateur, quel que soit l'emplacement de la marchandise sur le territoire de l'UE. De fait, grâce à ces concepts, les AEO pourront renoncer à la procédure de transit.

Des outils, tels que l' « Information Portal » et le « Single Window », permettront en outre la diffusion centralisée des informations douanières ainsi que l'octroi de renseignements contraignants pour tous les Etats membres de l'UE au moyen du site Internet d'une seule administration douanière.

Dans ce contexte international en mutation rapide, l'AFD applique aujourd'hui encore plusieurs procédures différentes pour la gestion du trafic à l'importation comme à l'exportation. Par exemple, elle a conservé deux types de procédures de dédouanement à l'importation dites simplifiées qui combinent dans une première phase une déclaration papier et, dans une seconde, un transfert électronique des données. Ces procédures sont maintenues pour respectivement 2,7% et 1% du nombre total des dédouanements à l'importation. Quant à l'exportation, 82,8% des valeurs exportées le sont au moyen de déclarations papier ou d'une procédure qui combine une déclaration papier et une seconde électronique, rendant illusoire toute annonce préalable.

L'AFD a débuté récemment le projet pilote « e-dec » qui permettra à terme un regroupement des procédures douanières à l'importation sur une seule plateforme électronique. Une étude préliminaire de l'AFD visant à déterminer les différentes variantes possibles pour les futures procédures à l'exportation devrait aboutir à leur intégration dans la plateforme « e-dec » comme proposé dans le chapitre 3 ci-après.

Se pose alors la question de savoir quelles sont les options qui s'offrent à l'AFD par rapport à la modernisation des procédures douanières de l'UE qui seront mises en œuvre dans le « e-customs ».

Le but de ce travail est justement de présenter deux options et d'étudier leur impact respectif sur les procédures douanières, sur les structures de l'AFD, sur le trafic, mais également leur impact légal, économique et politique. L'AFD disposera ainsi d'un outil qui lui permettra de décider de sa stratégie vis-à-vis de l'UE en pleine connaissance de ses impacts endogènes et exogènes. Les responsables de l'AFD sauront également que le temps qui leur est laissé pour décider est compté.

LISTE DES ACRONYMES

AE	Assistant d'exploitation
AELE	Association Européenne de Libre Echange
AEO	Authorised Economic Operator
AES	Automated Export System
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AIS	Automated Import System
BD	Bureau de douane
BI	Bureau de l'Intégration
BLS	Berne Lötschberg Simplon
CBP	Customs and Border Protection
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CFF	Chemins de fer fédéraux
CH	Confédération helvétique (Suisse)
CIS	Cargo Information System
COV	Composés Organiques Volatiles
CS	Chef de service
CSI	Container Security Initiative
C-TPAT	Customs-Trade Partnership Against Terrorism
Da	Destinataire agréé
DAU	Document Administratif Unique
DGD	Direction générale des douanes
DG TAXUD	Direction générale Taxes et Union Douanières (Commission UE)
Ea	Expéditeur agréé
ECS	Export Control System
EDa	Expéditeur et destinataire agréés
EMCS	Excise Movement Control System
GPD	Groupe de Politique Douanière
ICS	Import Control System
IRMS	Integrated Risk Management System
IT	Information Technology
JO	Journal Officiel
M90	Modèle 90

NCTS	New Computerised Transit System
OLD	Ordonnance sur la loi sur les douanes
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
ORD	Organe de Règlement des Différents
PDF	Portable Document Format (document pour envoi électronique)
PSI	Procédure simplifiée à l'importation
RE	Réviseur
RIF	Risk Information Form
RSE	Réglementation Simplifiée à l'Exportation
RSI	Réglementation Simplifiée à l'Importation
SD	Spécialiste de douane
seco	Secrétariat à l'économie
SH	Système Harmonisé
TARIC	Tarif Communautaire en ligne
TIC	Technologies de l'Information et des Communications
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union européenne

CHAPITRE 1

SÉCURISATION DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE : CONTEXTE INTERNATIONAL

1.1 INTRODUCTION

Au soir des attentats du 11 septembre 2001, les pays industrialisés ont dû se rendre à l'évidence que leurs infrastructures de transport des personnes, ainsi que leur chaîne d'approvisionnement, étaient vulnérables aux actes terroristes.

Le commerce mondial est largement dépendant du transport, particulièrement le transport maritime qui achemine 80% du volume des marchandises échangées dans le monde¹.

A l'heure où les entreprises travaillent à flux tendus, la rupture d'un maillon de la chaîne d'approvisionnement aurait des conséquences catastrophiques sur l'économie mondiale. Selon une estimation de l'OCDE, l'immobilisation d'un des méga ports des USA, coûterait globalement 58 mia \$² à l'économie américaine.

Ce premier chapitre fait un tour d'horizon des mesures de sécurisation de la chaîne logistique prises (1) par les Etats-Unis, (2) par l'Organisation Mondiale des douanes (OMD) et (3) par l'Union Européenne (UE) dans le seul domaine de compétence des administrations douanières. Il se limite aux aspects touchant la gestion des flux d'information liés aux marchandises franchissant les frontières, l'analyse de risque et la notion d'« Opérateur agréé ». Etant entendu que la sécurisation des infrastructures de transport ne relève pas du domaine de responsabilité des administrations douanières.

1.2 USA

1.2.1 « CONTAINER SECURITY INITIATIVE » (CSI)

Dans le climat post 11 septembre, les Etats-Unis ont été les premiers à lancer des initiatives pour sécuriser la chaîne d'approvisionnement. D'abord, l'administration américaine des douanes, la « Customs and Border Protection » (CBP), a lancé la « Container Security Initiative » (CSI)³ qui a pour objectif de créer un cordon de sécurité autour des Etats-Unis, dans les pays expéditeurs de la marchandise. En effet, la CSI exige l'annonce préalable des

¹ OECD, July 2003, Directorate for Science, Technology and Industry; Security in Maritime Transport : Risk factors and economic impact, p. 6

² OECD, July 2003, Directorate for Science, Technology and Industry; Security in Maritime Transport : Risk factors and economic impact, p. 16

³ US Trade Act of 2002, Federal Register December 5, 2003

marchandises à destination des USA vingt quatre heures avant leur chargement sur les navires. Sur la base de ces données, la CBP effectue une analyse de risque et, si nécessaire, ordonne le contrôle matériel des envois jugés dangereux par des fonctionnaires des douanes américaines en collaboration avec des homologues locaux.

Pour réaliser cet objectif, la CBP a signé un accord de collaboration avec trente sept des plus grands ports du monde afin d'y assurer le stationnement de ses agents, de définir les termes de la collaboration entre les administrations concernées et pour régler le flux des informations à destination de son centre d'analyse de risque. En échange, les autorités douanières américaines accordent des facilités administratives aux navires en provenance des ports agréés CSI et dont la cargaison a été annoncée au préalable. Les envois d'autres ports sont, par contre, soumis à des contrôles renforcés.

Une annonce préalable identique, mais avec des délais plus courts, est également exigée dans le trafic aérien et le même principe est appliqué dans les trafics routier et ferroviaire avec les voisins mexicains et canadiens.

1.2.2 « CUSTOMS TRADE PARTNERSHIP AGAINST TERRORISM » (C-TPAT)

Dans un deuxième temps, l'administration des douanes des USA a lancé la « Customs Trade Partnership Against Terrorism » (C-TPAT) qui vise la constitution d'une chaîne d'opérateurs agréés dont le respect des règles de sécurité établies par la CBP est certifié et contrôlé régulièrement. Cette chaîne est ouverte à toute entreprise américaine ou étrangère impliquée, à tout niveau de la chaîne d'approvisionnement, du point de fabrication du produit au point de vente au consommateur final. Les envois gérés exclusivement par des opérateurs certifiés C-TPAT et qui répondent en plus aux exigences d'annonce préalable, bénéficient d'un traitement douanier grandement accéléré lors du franchissement de la frontière.

1.2.3 « BIOTERRORISM ACT »

Les Etats-Unis ont également mis en œuvre le « Bioterrorism act » qui vise à empêcher une éventuelle attaque biologique et dont le principe de fonctionnement est identique à la CSI et au C-TPAT. La « U.S. Food and Drug Administration » exige des fabricants, notamment de denrées alimentaires, de médicaments, d'engrais, etc., le respect de règles très sévères en matière de contrôle de qualité et de sécurité. Seules les entreprises certifiées, qui respectent les règles d'annonce préalable, sont autorisées à exporter leurs produits vers les Etats-Unis.

1.3 ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES (OMD)

L'Organisation Mondiale des douanes (OMD)⁴, organisation faitière qui regroupe les administrations douanières de 165 pays a, dès juin 2002, entrepris des démarches pour que les

⁴ www.wcoomc.com

mesures de sécurisation de la chaîne logistique ne constituent pas un nouvel obstacle au commerce ou un nouvel instrument de distorsion du marché. Le Groupe Stratégique de Haut Niveau créé pour coordonner les politiques de facilitation du commerce et celle de la sécurisation de la chaîne logistique a proposé un « Cadre de l'OMD » qui s'articule autour de l'harmonisation des renseignements préalables, de la définition d'une approche cohérente en matière d'analyse de risque, de l'introduction du principe de l'inspection par l'administration des douanes de la nation expéditrice, même sur demande du pays destinataire et la spécification des avantages dont pourraient bénéficier les « entreprises agréées » qui participent au projet⁵.

1.4 UNION EUROPÉENNE (UE)

L'Union européenne a réagi aux menaces terroristes qui pèsent sur la chaîne logistique internationale et aux initiatives américaines en matière de sécurité, en amendant le Code communautaire des douanes⁶ et en y introduisant : 1) l'obligation d'une annonce préalable pour tous les envois franchissant la frontière extérieure de l'UE à l'importation comme à l'exportation, 2) l'obligation pour la Commission et les Etats membres de mettre en œuvre une analyse de risque informatisée et 3) la notion d'« Authorised Economic Operator⁷ (AEO) ». Par ailleurs, l'UE a opéré une séparation des tâches entre les bureaux de douane (BD) d'entrée, respectivement de sortie du territoire douanier de l'UE et ceux de l'intérieur du pays. Les premiers sont chargés d'effectuer une analyse de risque et des contrôles en matière de sécurité et d'enregistrer le passage des envois. Les seconds règlent les aspects fiscaux liés au mouvement des marchandises.

Tous les bureaux de douane de l'Union européenne sont connectés au « New Computerised Transit System » (NCTS)⁸. Sur la base de ce réseau, un protocole d'échanges d'information entre les BD de frontière et de l'intérieur est actuellement mis en place. Le système de contrôle de l'exportation (Export Control System) sera opérationnel en 2006. Les procédures s'y dérouleront comme suit :

⁵ OMD, 25 November 2004, SP0166E1, Work of the High Level Strategic Group and Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, p. 3

⁶ Décision du Conseil et du Parlement européen (CE) No 8/2005, JO C 38 E/36 du 15 février 2005 et Règlement (CE) No 648/2005 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2005 modifiant le règlement (CEE) no 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, JO L 117/13 du 4.05.2005

⁷ Voir chapitre 5 ci-après

⁸ http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/ncts_en.pdf

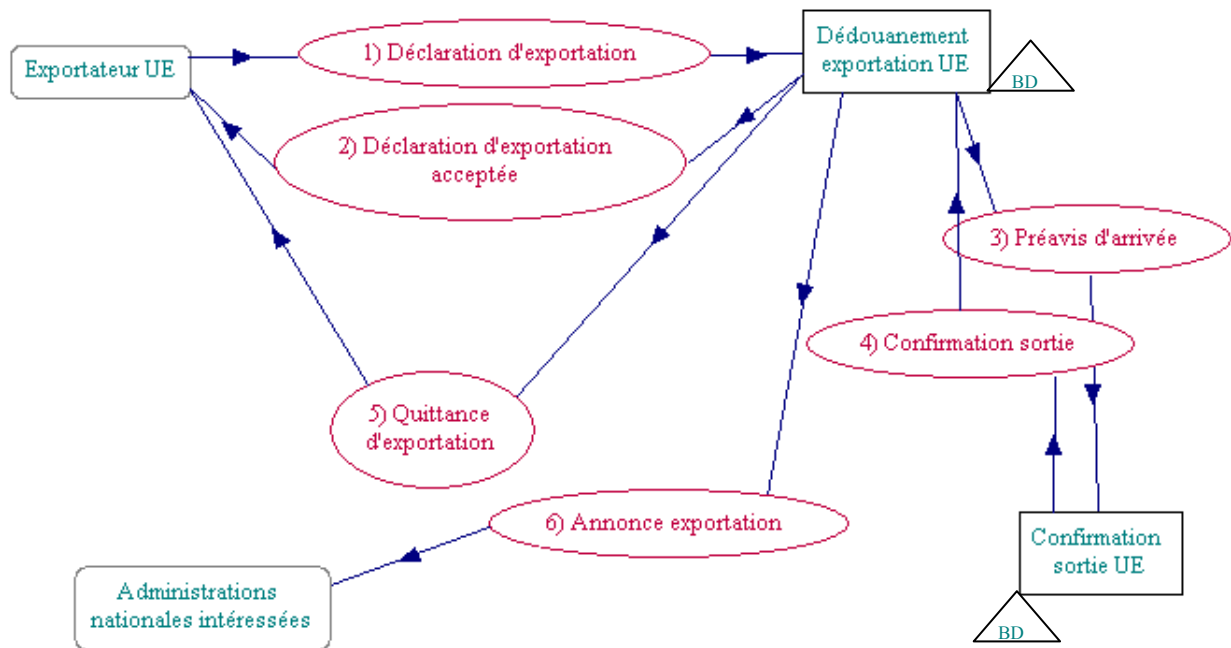


Figure 1⁹ : Export Control System (ECS)

Légende :

- 1) Toutes les données de la déclaration d’exportation, y compris l’indication du BD de sortie de l’UE ;
- 2) La déclaration est acceptée et devient légalement contraignante pour l’exportateur. Elle ne donne toutefois pas le droit au remboursement de la TVA ou d’autres restitutions à l’exportation. Le message est accompagné d’un document PDF qui contient les données clé de la déclaration d’exportation, un numéro d’identification unique ainsi qu’un code à barres correspondant qui permettra la saisie rapide de l’envoi lors de la sortie ;
- 3) Le message contient toutes les informations nécessaires à l’attestation par le bureau de sortie de la sortie effective de la marchandise de l’UE et de l’analyse de risque en matière de sécurité ;
- 4) Le message contient la confirmation de sortie ainsi qu’un résultat du contrôle s’il a été effectué
- 5) L’exportation effective de la marchandise ayant été confirmée, le BD d’exportation peut établir la quittance d’exportation qui est soumise à l’exportateur par voie électronique ;
- 6) Les administrations impliquées dans le trafic à l’exportation sont informées par copie électronique de la déclaration de l’exportation effective de la marchandise. Ces données serviront notamment au contrôle des demandes de remboursement effectuées par les exportateurs.

Dans le sens de l’importation, le projet « Import Control System » (ICS) sera mis en œuvre ultérieurement.

1.5 CONCLUSION

Les mesures de sécurisation de la chaîne logistique prises par les Etats-Unis, par l’OMD et par l’Union européenne, décrites sommairement ci-dessus, s’articulent autour de trois éléments clés qui sont gérés par les administrations douanières : l’annonce préalable, l’analyse électronique de risque et la notion d’opérateur agréé.

⁹ Chappelet J-L. Snella J.-J., 2004, Un langage pour l’organisation, l’approche Ossad, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 27 - 37

Les administrations douanières sont ainsi devenues des acteurs incontournables du processus de sécurisation de la chaîne logistique qui est intervenu après les attentats du 11 septembre 2001. Ces nouvelles tâches viennent s'ajouter au mandat traditionnel des administrations douanières dans le cadre de la gestion des flux des marchandises franchissant les frontières. Le système d'annonce préalable, l'analyse de risque assistée par ordinateur et le statut d' « opérateur agréé » que les administrations douanières devront mettre en place pour se conformer aux exigences de la sécurisation de la chaîne logistique, les précipiteront dans la société de l'information. Des projets de « reengineering » devront être développés pour modifier les flux d'information, pour moderniser les procédures douanières et pour y inclure des instruments électroniques d'analyse de risque.

De plus, ces administrations devront changer de paradigme en matière de contrôle douanier : Elles devront valoriser et moderniser les procédures d'exportation, y intensifier les contrôles et, peut-être, mettre en œuvre un système de contrôle dans la nation expéditrice préconisé par l'OMD. Ceci constitue un changement fondamental dans la philosophie des administrations douanières.

CHAPITRE 2

MODERNISATION DU CODE COMMUNAUTAIRE DES DOUANES ET PROJET « E-CUSTOMS »

2.1 INTRODUCTION

Le 24 juillet 2003, en adressant au Conseil et au Parlement européen le document ‘COM (2003) 452 final’ contenant trois communications¹⁰, la Commission européenne a initié d’une part un amendement du Code des douanes aux fins de renforcement de la sécurité aux frontières extérieures et, d’autre part, une réforme profonde de cette même législation pour créer un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce.

La première initiative a abouti à l’amendement dit ‘de sécurité’ du Code des douanes, Règlement (CE) 648/2005 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2005¹¹, dont la portée est décrite sommairement au point 4 du chapitre premier.

La deuxième découle de la stratégie adoptée en mars 2000, à Lisbonne, par le Conseil européen et qui devrait permettre à l’Union européenne de devenir en 2010 « *l’économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d’une croissance économique durable accompagnée d’une amélioration quantitative et qualitative de l’emploi et d’une plus grande cohésion sociale, dans le respect de l’environnement* » (Conclusion de la Présidence, Conseil européen de Lisbonne, mars 2000¹²).

Dans ce contexte, « e-Europe » et « e-Government » sont devenus des priorités politiques. L’Union douanière étant le pilier du marché intérieur de l’UE, le Conseil a décidé dans sa résolution du 5 décembre 2003 une refonte complète du Code communautaire des douanes et le lancement du projet « e-customs ».

¹⁰ « sur le rôle de la douane dans la gestion intégrée des frontières extérieures » ;
„sur un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce » ;
« proposition de Règlement [...] modifiant le règlement (CEE) no 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire »

¹¹ JO L 117/13, du 4.05.2005

¹² http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0htm

2.2 MODERNISATION DU CODE DES DOUANES

Le Code communautaire des douanes¹³ n'est plus en adéquation avec les tâches actuelles des administrations douanières qui ont considérablement évolué ces deux dernières décennies. La perception des droits de douane perd de l'importance au profit de l'application de mesures non tarifaires telles que la lutte contre la fraude à l'exportation, les restrictions ou l'interdiction d'importation - essentiellement pour des raisons sanitaires ou environnementales, de protection de la propriété intellectuelle, et, plus récemment, de sécurité aux frontières extérieures. Ces nouvelles tâches ne sont pas suffisamment couvertes par le Code actuel dont la structure est, de surcroît, relativement compliquée. De plus, le Code communautaire des douanes n'a pas suivi les évolutions technologiques et n'est pas adapté à l'échange électronique d'information. Finalement, il n'est pas appliqué de façon uniforme par les Etats membres.

Les lignes directrices de la réforme du Code des douanes ont été fixées dans la Communication de la Commission sur un environnement simple et sans papier pour la douane et le commerce mentionnée ci-dessus. Elles tiennent compte de l'environnement multilatéral, notamment de la Convention révisée de Kyoto de l'OMD¹⁴ et des exigences de l'Union élargie à vingt-cinq.

En outre, le futur Code ambitionne de combiner deux objectifs apparemment contradictoires de facilitation du commerce et de renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'Union. Il sera plus proche des législations fiscales, environnementales, sanitaires et sécuritaires ; les simplifications nationales basées sur des législations autonomes et les quotités d'amendes seront harmonisées

2.3 « E-GOVERNMENT » ET « E-CUSTOMS »

L'« e-Government » est défini comme « *l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) dans les administrations publiques, associée à des changements de l'organisation et de nouvelles aptitudes afin d'améliorer les services publics et les processus démocratiques, et de renforcer le soutien des politiques publiques* »¹⁵.

Dans un marché unique tel que celui de l'Union européenne, les opérateurs économiques devraient pouvoir effectuer une transaction douanière de façon électronique directement auprès de leur administration nationale même si la marchandise se trouve dans un autre

¹³ Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire

¹⁴ Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (<http://www.wcoomd.org/ie/fr/SujetsDouaniers/sujetsdouaniers.html>)

¹⁵ COM (2003) 567 final, 26.09.2003, Le rôle de l'administration en ligne (eGovernment) pour l'avenir de l'Europe p.8

Etat membre. Cette exigence publique requiert toutefois l'interopérabilité des systèmes électroniques des Etats membres et n'est réalisable que si les standards sont harmonisés au niveau communautaire.

Aujourd'hui, chaque Etat membre gère son propre système douanier et la législation communautaire ne prévoit pas l'utilisation d'un logiciel douanier commun. De fait, ce manque d'interopérabilité des systèmes douaniers constitue un obstacle aussi bien à la liberté de mouvement qu'au concept d'administrations douanières opérant comme une administration unique.

Toutefois, le NCTS (New Computerised Transit System) a démontré avec succès qu'il est possible de créer une application informatique qui permette l'échange automatique de données standardisées entre vingt huit¹⁶ administrations nationales.

L'amendement dit « de sécurité » du Code communautaire des douanes et sa refonte pour créer un environnement sans papier pour la douane et le commerce introduisent des concepts novateurs tels que le statut d'AEO, le concept de « Central clearance » - une extension du NCTS imaginé de longue date par les concepteurs du NCTS - le « Single Access Point », le « One-Stop Shop », le « Information Portal » et le « Single Window ».

2.3.1 « AUTHORIZED ECONOMIC OPERATOR » (AEO)

Le statut d'AEO intègre la composante douanière, qui correspond aux exigences actuelles pour l'obtention d'une autorisation d'opérer en procédures simplifiées EDa¹⁷ et sécuritaire, dont les critères d'obtention doivent encore être définis dans les règlements d'application du Code des douanes.

Selon les concepts de la Commission¹⁸ le statut d'AEO pourra être accordé aux entreprises actives tout au long de la chaîne logistique, soit : le producteur, l'exportateur, le transporteur, la société d'entrepôt, l'agent en douane, le transitaire ou l'importateur. Ces entreprises, en fonction de leurs spécificités et du degré d'ouverture internationale de leur commerce, seront intéressées au volet douanier, au volet sécurité ou aux deux volets du statut d'AEO.

L'objectif du concept d'AEO est de constituer une chaîne d'opérateurs agréés qui puissent couvrir toutes les étapes de la chaîne logistique, du producteur de la marchandise à l'importateur dans le pays de destination. Ainsi, une marchandise produite, stockée et transportée par des entreprises répondant aux normes de sécurité obtiendra un indice de

¹⁶ 25 Etats membres de l'UE, Islande, Norvège, Suisse.

¹⁷ Voir annexe 3

¹⁸ Working document TAXUD/2005/1451, 5 July 2005

risque minimum lors de l'analyse de risque effectuée par le BD d'entrée dans l'UE et, partant, ne subira qu'exceptionnellement un contrôle matériel.



Figure 2 : Chaîne des opérateurs agréés¹⁹

Le statut AEO accordé dans un Etat membre de l'UE sera reconnu sur l'ensemble du territoire de l'Union. Il constituera en outre une reconnaissance par l'administration des douanes de la qualité des processus internes de l'entreprise qui pourra utiliser ce statut comme argument publicitaire. Ceci devrait contribuer à rendre le statut d'AEO intéressant pour les opérateurs économiques.

La procédure d'octroi des autorisations AEO par les administrations douanières ne constituera pas une nouveauté pour elles, dans la mesure où la Communauté a une longue expérience dans l'octroi de telles autorisations. De plus, la plupart des opérateurs potentiellement intéressés sont aujourd'hui déjà au bénéfice d'autorisations pour les procédures douanières simplifiées d'expéditeur et/ou de destinataire agréé.

Selon les estimations d'experts européens, les AEO pourraient couvrir à terme, dans le sens de l'importation et de l'exportation, de 50 à 75 % du commerce. Pour sa part, l'administration des douanes suédoises ambitionne de gérer 80 %²⁰ du trafic au travers d'AEO à l'orée de l'année 2010.

Les opérateurs au bénéfice du statut AEO obtiendront de la part des administrations douanières des simplifications notables dans le déroulement des procédures douanières. La principale simplification résidant dans la combinaison de ce statut avec le concept de « Central Clearance »

2.3.2 « CENTRAL CLEARANCE²¹ »

Le concept de « Central Clearance » a été lancé par la Commission dans sa « Communication sur un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce »²².

Le « Central Clearance » a pour objectif de permettre aux entreprises européennes actives dans le commerce international de procéder à tous leurs dédouanements auprès d'un seul

¹⁹ 2004/TAXUD/DOC-3420, 7 février 2005, p. 3

²⁰ Karlsson L, 2005, The Stairway Management of an Authorised Secure Global Supply Chain Capacity Building for a Customs Environment in a Changing World, Swedish Customs, p. 259

²¹ 2004/TAXUD/DOC-3420, 7 février 2005

²² COM (2003) 452, 24.07.2003, p.2

bureau de douane, quel que soit l'emplacement de la marchandise sur le territoire douanier de l'UE.

Grâce à ce concept, le dédouanement de marchandises situées dans un autre Etat membre sera possible tout en s'adressant exclusivement au bureau de douane proche de son domicile et dans sa langue de travail. Un AEO pourra ainsi renoncer soit à la procédure de transit, dans le cas où il souhaite dédouaner la marchandise près de son domicile, soit à un représentant fiscal, dans le cas où il souhaite procéder au dédouanement à la frontière.

Le concept de « Central Clearance » permettra d'abolir les distances sur le plan administratif, de libérer la logistique des contraintes douanières et, partant, de supprimer une partie des obstacles qui se dressent encore sur le chemin de la mise en œuvre du marché intérieur.

Selon les concepts élaborés par la Commission, le concept de « Central Clearance » sera réservé aux AEO autorisés. Ainsi, la grande facilitation que permettra le « e-customs » sera réservée aux entreprises dignes de la confiance des administrations douanières.

Sur le plan procédural, il est prévu que toutes les données de la déclaration seront fournies par l'AEO avant l'arrivée de la marchandise. Toutefois, pour de rares cas dûment autorisés, la déclaration en douane pourra s'effectuer en deux phases. La première phase consiste en une déclaration sommaire²³, sur la base de laquelle le BD de « Central Clearance » décidera de la mainlevée ou d'un éventuel contrôle de la marchandise. Dans la seconde phase, l'opérateur agréé devra compléter la déclaration d'importation.

Le déroulement des opérations douanières à l'importation dans le cadre de la « Central Clearance » sera le suivant :

²³ Art. 36 bis, Règlement (CE) n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2005 modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, Journal officiel n° L 117 du 04/05/2005 p. 0013 - 0019

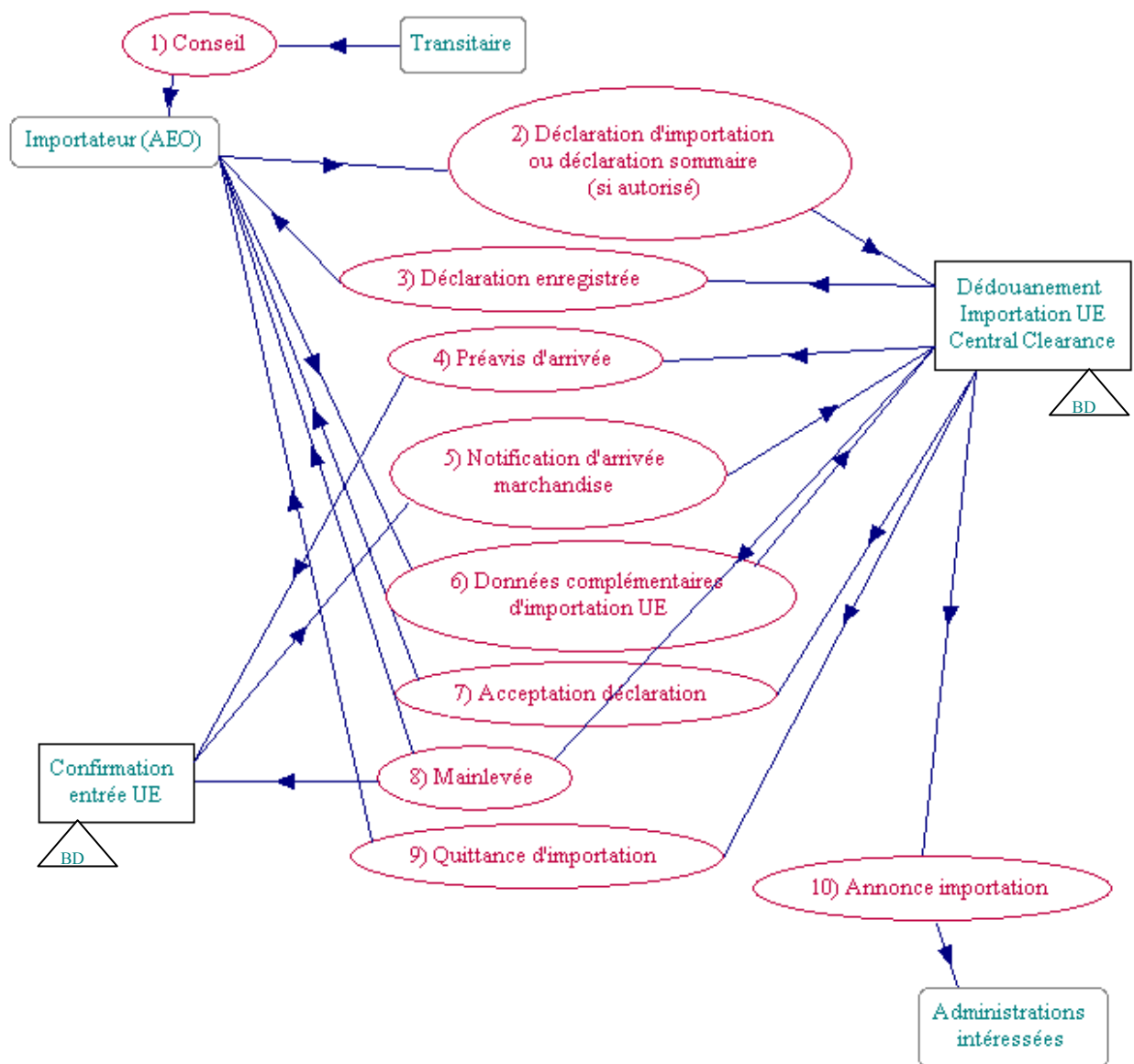


Figure 3 : Déroulement de la procédure d'importation AEO/Central Clearance

Légende :

- 1) L'importateur (AEO) peut solliciter l'aide d'un transitaire pour remplir la déclaration d'importation.
- 2) En principe, toutes les données de la déclaration d'importation sont soumises avant l'arrivée de la marchandise. Toutefois, pour les cas autorisés, l'importateur (AEO) peut ne transmettre qu'une partie des données, mais il transmettra au minimum les données de la déclaration sommaire. Dans tous les cas, la déclaration contiendra le No de référence de l'envoi et l'indication du BD d'entrée;
- 3) La déclaration d'importation ou sommaire est enregistrée et numérotée ;
- 4) Le message contient toutes les données qui permettront l'identification de l'envoi, le contrôle de l'adéquation entre la déclaration et la marchandise, et l'analyse de risque nécessaire à la décision d'accessibilité sur le territoire UE de la marchandise ;
- 5) A l'arrivée du moyen de transport, après analyse de risque quant à l'accessibilité de la marchandise, notification de l'arrivée de la marchandise ;
- 6) Si nécessaire, l'importateur (AEO) transmet le solde des données de la déclaration d'importation ;
- 7) Acceptation de la déclaration qui devient contraignante pour l'importateur (AEO). Les droits et taxes sont dus ;
- 8) Si aucun contrôle matériel n'est requis par le BD de « Central Clearance », la mainlevée de l'envoi est ordonnée par ce dernier et transmise au BD d'entrée et, à titre d'information, à l'importateur. La

merchandise peut entrer dans la circulation intérieure libre et être livrée directement chez le destinataire final ;

- 9) Transmission sous forme électronique de la quittance d'importation. Le recouvrement de la dette douanière s'effectuera selon l'organisation de chaque Etat membre soit par débit d'un compte courant, par facturation par envoi, hebdomadaire ou mensuelle, etc. ;
- 10) Toutes les administrations nationales impliquées par le dédouanement en question sont informées de l'importation (décompte de licences, contrôles vétérinaires, sanitaires, phytosanitaires, etc.).

Exportation :

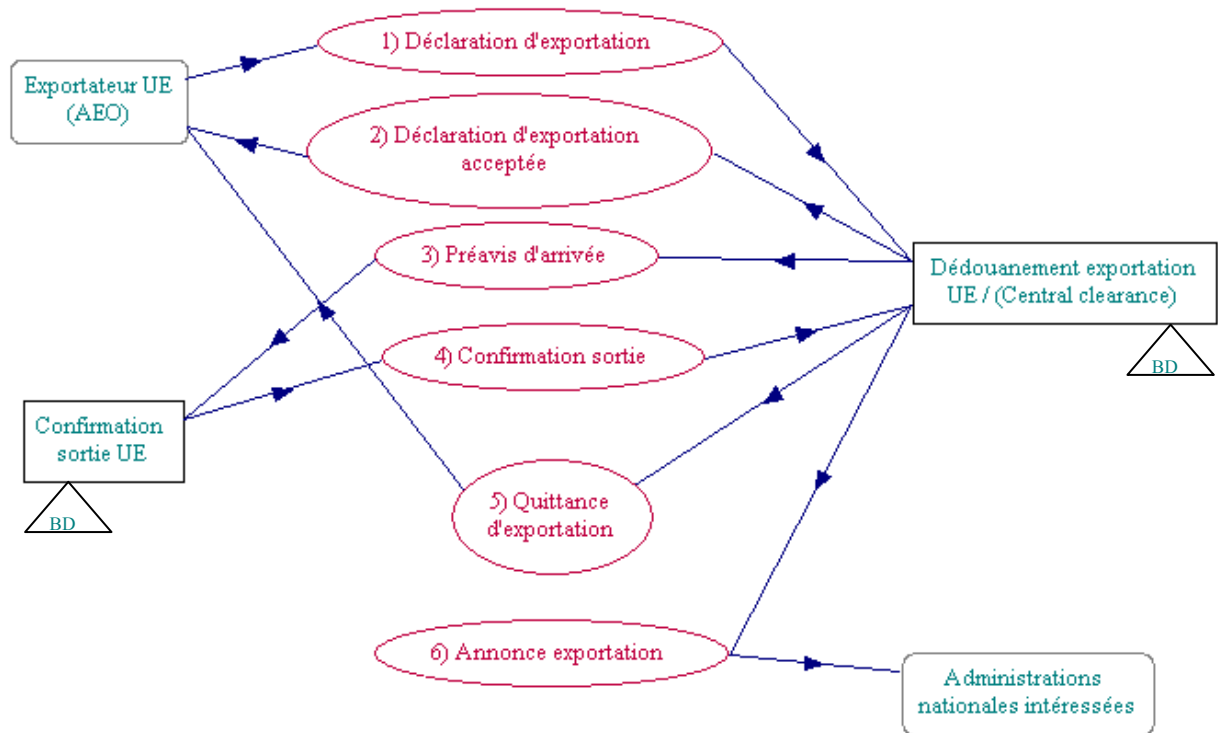


Figure 4 : Déroulement procédures exportation AEO/Central Clearance

Légende :

Les processus de l'exportation dans le cadre de la « Central Clearance » sont identiques à ceux de l'ECS, qui constitue une étape antérieure de la mise en œuvre du « e-customs ».

- 1) Toutes les données de la déclaration d'exportation, y compris l'indication du BD de sortie de l'UE ;
- 2) La déclaration est acceptée et devient légalement contraignante pour l'exportateur. Elle ne donne toutefois pas le droit au remboursement de la TVA ou d'autres restitutions à l'exportation. Le message est accompagné d'un document PDF qui contient les données clé de la déclaration d'exportation, un numéro d'identification unique ainsi qu'un code à barres correspondant qui permettra la saisie rapide de l'envoi lors de la sortie ;
- 3) Le message contient toutes les données nécessaires à l'attestation par le BD de sortie de la sortie effective de la marchandise de l'UE de l'analyse de risque en matière de sécurité ;
- 4) Le message contient la confirmation de sortie ainsi que le résultat du contrôle s'il a été effectué ;
- 5) L'exportation effective de la marchandise ayant été confirmée le BD d'exportation peut établir la quittance d'exportation qui est transmise à l'exportateur par voie électronique ;
- 6) Les administrations impliquées dans le trafic à l'exportation sont informées par copie électronique de la déclaration de l'exportation de la marchandise. Ces données serviront notamment au contrôle des demandes de remboursement effectuées par les exportateurs.

2.3.3 « SINGLE ACCESS POINT » ET « ONE-STOP SHOP »

L'interopérabilité des systèmes douaniers des Etats membres permettra l'introduction de la notion de « Single Access Point » qui offrira aux AEO la possibilité de choisir leur bureau de « Central Clearance ». Celui-ci sera en principe situé dans le pays de domicile de l'opérateur. Toutefois, ce dernier pourrait choisir un bureau dans un autre Etat membre, toujours indépendamment de l'emplacement de la marchandise. Ainsi, un opérateur allemand, par exemple, pourrait-il choisir de travailler exclusivement avec un bureau de douane danois, si les méthodes de travail de cette administration douanière lui conviennent mieux. Le « Single Access Point » pourrait être opéré par un fournisseur d'accès privé ou public (une administration douanière)²⁴. Partant de l'idée que plusieurs fournisseurs d'accès de « Single Access Point » seront mieux à même de servir les intérêts des opérateurs économiques, la Commission pourrait favoriser l'émergence de tels fournisseurs d'accès.

La notion de « One-stop shop » permettra, grâce à l'interopérabilité des systèmes informatiques et grâce à la reconnaissance mutuelle des contrôles dont les résultats sont reconnus par toutes les administrations ou agences concernées, que la marchandise ne subisse qu'un seul contrôle matériel dans tout le territoire de l'Union.

2.3.4 « INFORMATION PORTAL » ET « SINGLE WINDOW »

Ces deux notions sont relativement proches. La première permettra aux opérateurs d'accéder à toutes les informations nécessaires au dédouanement de marchandises dans tous les Etats membres, et ceci par le site Internet de l'administration nationale leur choix. Ce portail permettra d'accéder non seulement aux informations douanières, mais également à celles de toute autre administration impliquée dans le mouvement transfrontière de marchandises.

Les sites Internet de toutes ces administrations devront être structurés de façon identique et être accessibles aux opérateurs économiques via un point d'accès unique.

Le « Single Window » offrira aux opérateurs économiques la possibilité d'obtenir, via le site Internet de l'administration douanière de son choix, renseignements contraignants, autorisations ou permis d'importation respectivement d'exportation de toute administration de n'importe quel Etat membre.

2.3.5 INTEROPÉRABILITÉ DES SYSTÈMES INFORMATIQUES

L'informatisation des processus douaniers apportera des avantages aux administrations douanières aussi bien qu'aux opérateurs. En effet, l'analyse informatisée de risque et la

²⁴ TAXUD/1258/2005, p. 7

sélection plus précise des envois soumis à des contrôles matériels permettront une gestion plus efficace des flux des marchandises. Le commerce licite sera moins entravé, conduisant à une réduction des coûts et à une accélération des mouvements transfrontaliers de marchandises.

Le « e-customs » vise à garantir l'*interopérabilité* des systèmes douaniers des Etats membres entre eux, mais également avec les systèmes de la Communauté et ceux des autres administrations nationales impliquées dans le traitement des flux internationaux des marchandises.

L'interopérabilité entre les systèmes douaniers des Etats membres sera assurée par le « Automated Export System » (AES) et le « Automated Import System » (AIS) dont la mise en œuvre est planifiée pour 2009. Grâce à ces systèmes les procédures d'exportation, respectivement d'importation, seront harmonisées et les échanges d'information entre les BD de l'intérieur du pays et de frontière seront établis.

Un système interopérable d'échange de critères et d'indicateurs de risque entre systèmes nationaux d'analyse de risque sera mis en œuvre en 2008. Les premières expériences d'échange de données relatives aux risques ont débuté en avril 2005 dans le cadre du projet « Risk Information Form (RIF) ».

Dans le NCTS, l'EMCS (Système de suivi des marchandises soumises à des droits d'accise basé sur le NCTS) ou le TARIC (Tarif en ligne de l'UE), par exemple, les systèmes de bases de données de références communes sont gérés par la Commission. L'interopérabilité entre les systèmes communautaires centraux et les systèmes nationaux devra également être assurée.

2.4 PLAN DE MISE EN ŒUVRE²⁵

Dans sa décision du 5 décembre 2003²⁶ le Conseil a entériné la « Communication de la Commission sur un environnement simple et sans papier pour la douane et le commerce »²⁷ et invite la Commission à dresser, en collaboration avec les Etats membres, un plan stratégique d'action qui définisse les projets opérationnels et législatifs et planifie leur développement dans le temps.

Aussi, dans le but de formaliser les objectifs, de définir les responsabilités, de fixer le planning, la Commission européenne a-t-elle préparé un projet de décision pour le Conseil

²⁵ TAXUD/477/2004 – Rev. 4

²⁶ Résolution du Conseil du 5 décembre 2003 relative à la création d'un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce, JO N° C 305, (2003) p 1

²⁷ COM (2003) 452, 24.07.2003

et pour le Parlement européen. L'approbation de cette Décision est prévue pour l'automne 2005.

Le projet de Décision²⁸ fixe pour 2009 la mise en œuvre des éléments essentiels du « e-customs », soit, en particulier la « Central Clearance, la « Single Window », le « One-Stop Shop », le « Single Access Point » et un système électronique d'analyse de risque et d'échange de critères communautaires de risque.

Le planning ci-dessus peut sembler illusoire si l'on considère l'ampleur de la tâche à effectuer. En effet, à titre d'exemple, la mise en œuvre d'une notion telle que la « Single Window » qui liera les informations publiées par toutes les administrations nationales engagées dans la gestion des flux transfrontaliers des marchandises dans les 25 Etats membres de l'Union, constitue en elle-même un projet monumental.

La nouvelle répartition des compétences de dédouanement entre les BD de frontière et les BD de l'intérieur du pays introduite dans le Code communautaire des douanes par l'amendement dit de 'sécurité' ou les notions telles que « Single Access Point » et de « Single Window » proposées dans la modernisation de ce même Code sont interprétées par certains Etats membres de l'UE comme autant de pertes de leurs prérogatives nationales. Naturellement, ces pays ont adopté une attitude prudente à l'égard du projet « e-customs ».

Différentes catégories d'opérateurs économiques de ces mêmes pays luttent avec l'aide de leurs associations faïtières pour conserver les procédures actuelles et s'opposent au projet « e-customs » dans son ensemble. A l'opposé, d'autres associations professionnelles souhaiteraient que la réforme du Code des douanes soit plus radicale et que, par exemple, les entreprises au bénéfice d'une autorisation AEO soient dispensées de la « tyrannie » du dédouanement de chaque envoi.

On le voit, les intérêts des parties engagées dans le processus de réforme de la législation douanière européenne sont divergents, et la mise en œuvre du projet « e-customs » pourrait ne pas s'effectuer aussi rapidement que le laissent supposer les documents de la Commission. Le planning présenté ci-dessus pourrait se voir modifié à plusieurs reprises.

2.5 GESTION DU PROJET « E-CUSTOMS »

Le projet « e-customs » est conduit dans le cadre du programme « Douane 2007²⁹ ». La direction stratégique du projet est assurée par le « Groupe de Politique Douanière (GPD) »,

²⁸ COM (2005) 2005 (COD), 9.8.2005, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on the implementation of a paperless environment for customs and trade, (annexe II)

²⁹ http://europa.eu.int/Comm/taxation_customs/customs/cooperation_programm

qui rassemble les suppléants des directeurs généraux des douanes des Etats membres. Le GPD assure également la coordination avec le « Groupe de Contact Economique » qui défend les intérêts de l'économie.

La direction opérationnelle du projet ainsi que la coordination des activités et des aspects financiers, de l'évaluation sont assurées par le « Comité de gestion Douane 2007 » qui peut compter sur le support administratif du « Réseau Douane 2007 ».

Les divers groupes de travail sectoriels sont coordonnés par quatre groupes principaux de projet : « e-customs », « Méthodes de travail », « IT » et « Formation ».

Les activités sectorielles en cours telles que, en particulier, le transit, l'origine, le tarif, les laboratoires douaniers rendent compte de leurs activités directement au « Comité de gestion Douane 2007 » qui assure la coordination générale des activités douanières.

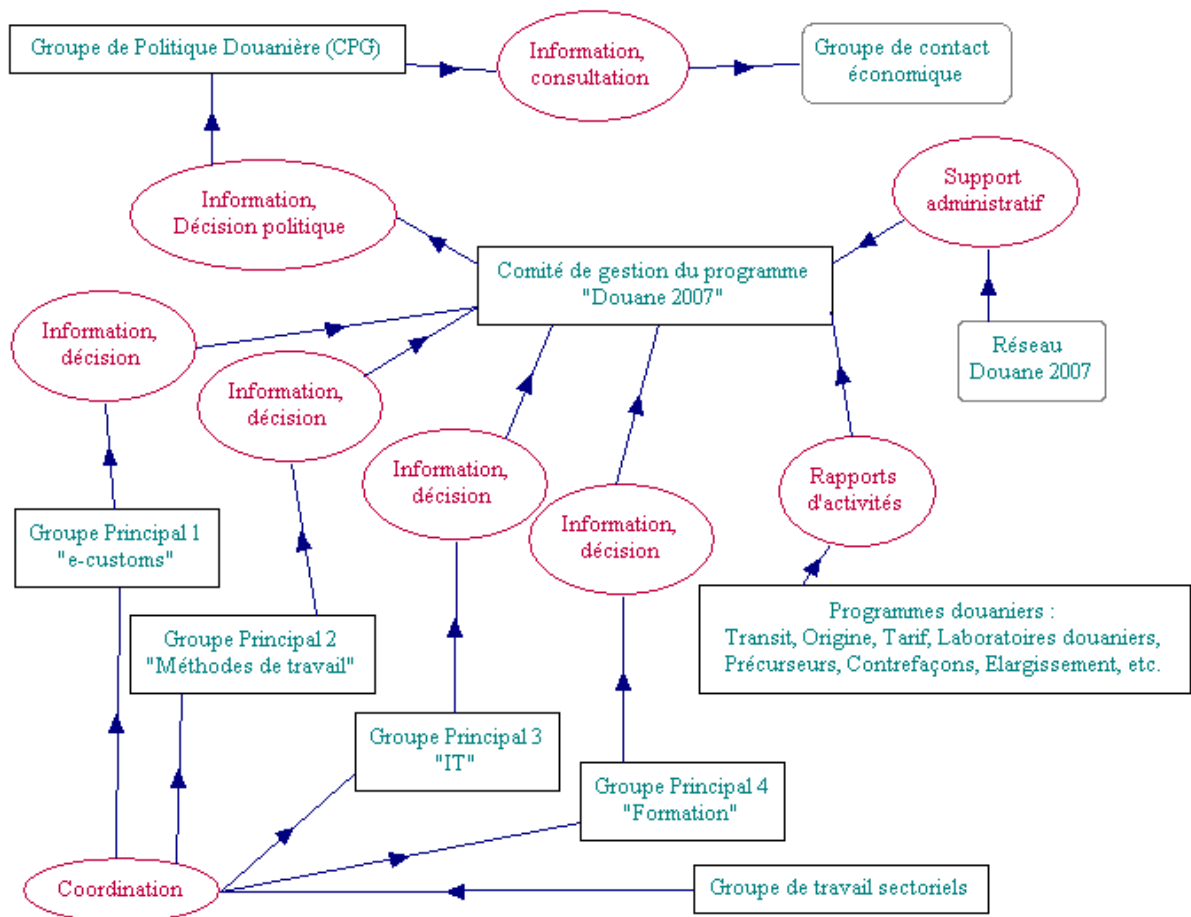


Figure 5 : Structure organisationnelle du projet "e-customs"

Par ailleurs, une équipe de projet a été mise en place dans chaque Etat membre. Il faut relever ici que la Commission estime dans le « Impact Assessment » que le 80% des coûts

inhérents à la mise en œuvre du « e-customs », soit quelques 500 mio € jusqu'en 2013, seront à la charge des Etats membres.

Dans un projet d'une telle ampleur et aux imbrications aussi nombreuses, un leadership fort est indispensable pour éviter que le projet ne s'enlise, vaincu par les résistances naturelles aux changements et par les craintes de certains Etats membres de perdre de leurs prérogatives. Par ailleurs, une distinction entre des notions introduites dans le Code communautaire des douanes par l'amendement de sécurité et celles, encore au stade de propositions, du projet de modernisation de ce même Code devrait être faite pour éviter toute confusion. Une mise en œuvre échelonnée des deux composantes du projet « e-customs » est donc envisageable.

2.6 CONCLUSION

Forts des décisions politiques prises lors du sommet de Lisbonne³⁰ et de la définition du rôle de l'administration en ligne pour l'avenir de l'Europe³¹, la Commission et les Etats membres ont défini précisément les axes de développement de l'instrument douanier de l'Union.

L'amendement législatif qui vise le renforcement de la sécurité aux frontières extérieures de l'Union est entré en vigueur³²; les concepts forts de la réforme du Code communautaire des douanes sont définis et le plan stratégique multi annuel devrait être approuvé cet automne encore par le Conseil et Parlement européen.

La mise en place d'un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce a débuté. Elle engendrera en particulier une métamorphose des procédures douanières qui deviendront essentiellement électroniques et une adaptation des structures organisationnelles des administrations douanières concernées. Sur le plan du transport, elle permettra notamment de libérer la logistique des contraintes douanières dès le franchissement de la frontière extérieure de l'UE, dans le sens de l'importation et jusqu'à la frontière extérieure, dans le sens de l'exportation.

Selon le plan stratégique multi annuel de la Commission, les concepts principaux du « e-customs » seront mis en œuvre en 2009. Ce planning peut paraître ambitieux au vu de la portée du projet. Des retards interviendront certainement au gré de l'avancement de celui-

³⁰ http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0htm

³¹ COM(2003) 567 final, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le rôle de l'administration en ligne (eGovernment) pour l'avenir de l'Europe

³² Règlement (CE) No 648/2005 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2005 modifiant le règlement (CEE) no 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, JO L 117/13 du 4.05.2005

ci. Toutefois, en dépit des résistances vives, de certains Etats membres qui craignent de perdre de leurs prérogatives nationales et de quelques catégories d'opérateurs économiques, il y a lieu de considérer l'ambition à long terme du projet « e-customs » et l'impact notamment économique d'un système douanier européen adapté à la société de l'information et à la logistique d'aujourd'hui.

De plus, le marché intérieur de l'UE ne peut plus se permettre des pratiques douanières différenciées dans les 25 Etats membres. En effet, les USA ont déposé en 2004 une plainte³³ à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) parce qu'elles estiment que la Communauté européenne n'administre pas de façon uniforme les lois, règlements et décisions judiciaires et administratives qui visent la classification et l'évaluation des produits à des fins douanières. En outre, les États-Unis allèguent que les procédures de recours varient d'un État membre à l'autre. Pour examiner cette plainte, l'organe de règlement des différends (ORD) a établi un groupe spécial. L'Australie, le Brésil, la Chine, le Taipei chinois et Hong Kong ont réservé leurs droits de tierces parties.

³³ http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds315_f.htm

CHAPITRE 3

SYSTÈMES DE DÉDOUANEMENT SUISSES ACTUELS ET PROJETS EN COURS

Remarque préliminaire : Si la source des données chiffrées n'est pas précisée dans le texte, elle provient de statistiques internes de la Division de la Statistique du commerce extérieur ou de la Division principale Exploitation de la Direction générale des douanes.

3.1 SYSTÈMES DE DÉDOUANEMENT SUISSES ACTUELS

3.1.1 INTRODUCTION

L'administration des douanes suisses (AFD) s'est développée dans le sillage de la croissance du commerce mondial durant les 19^{ème} et 20^{ème} siècles. D'abord, elle a dû faire face à l'augmentation constante du trafic des marchandises. Puis, elle s'est vue attribuer de nouvelles tâches à mesure que s'élargissait la palette des marchandises importées et que se développait le système de perception des droits et taxes³⁴ que nous connaissons aujourd'hui. Par ailleurs, le développement du réseau des accords bi et multilatéraux de la Suisse a exigé de la part de l'administration des douanes la mise en œuvre d'instruments complexes, notamment ceux liés au contrôle des critères d'origine. A l'heure actuelle, l'AFD veille à l'application d'environ cent trente lois et ordonnances autres que douanières.

Dans ce chapitre sont décrites sommairement les différentes procédures douanières d'importation, d'exportation et de transit telles qu'appliquées aujourd'hui, ainsi que les projets en cours qui touchent l'exploitation de l'AFD.

3.1.2 IMPORTATION

Plusieurs moyens sont aujourd'hui mis à disposition des opérateurs pour effectuer les formalités d'importation. D'abord, le « Document Administratif Unique » (DAU) qui a été introduit par la Convention entre la Communauté européenne et la Suisse « relative à la simplification des formalités dans les échanges des marchandises » du 20 mai 1987³⁵. Cette déclaration sur support papier reste relativement appréciée par les opérateurs, surtout pour le dédouanement des marchandises de grande valeur. En effet, en 2004, le DAU a été

³⁴ Quelques exemples : Impôt sur la bière (1935), ICHA (1941), impôt sur le tabac (1970), vignette autoroutière (1985), taxe poids lourds (1985), TVA (1995), contingents tarifaires (1995), impôts sur les carburants (Limpmin 1997), impôts sur les véhicules à moteur (Limpauto 1997), taxe sur les composés organiques volatiles (1998), etc.

³⁵ RS 0.631.242.03

utilisé pour 6.1 % des déclarations, mais pour 26.7 % de la valeur des marchandises importées.

A ce titre, il est intéressant de constater que le DAU a connu un regain d'intérêt de la part des opérateurs en 2004. En effet, le nombre de dédouanements effectué par ce moyen a progressé de 9,7%. Cette augmentation s'est faite aux dépens du système de dédouanement M90.

Puis, l'AFD met à disposition de ses opérateurs deux procédures simplifiées : la réglementation simplifiée à l'importation (RSI) et la procédure simplifiée pour le dédouanement de marchandises de nature uniforme (PSI). Ces deux procédures se déroulent en deux phases : la première consiste au dépôt, au BD d'entrée par le transporteur, d'une déclaration simplifiée. Ces déclarations sont transmises au bureau de contrôle. Là, dans la seconde phase, l'importateur ou son représentant transmet par voie informatique les données statistiques ou la déclaration effective de la marchandise. Le bureau de contrôle s'assure que tous les envois effectivement entrés en Suisse soient dédouanés. Ces deux procédures ne sont plus guère utilisées aujourd'hui. Seuls 3.7 % du nombre total des déclarations et 3.7 % de la valeur totale des marchandises importées en 2004 l'ont été au moyen de ces procédures (voir tableau ci-dessous).

Le système électronique de dédouanement M90 permet le dédouanement à une ou à deux phases. Il se caractérise par une utilisation de papier standard sans intitulé. Le traitement des déclarations transmises (impression des quittances, facturation, comptabilité, annonce aux offices [vétérinaire, phytosanitaires, administration fédérale des contributions] établissement de la statistique du commerce extérieur sont possibles par moyens informatiques. Légalement, les justificatifs originaux sont les données de la déclaration mémorisée dans l'ordinateur de la douane.

Le M90 est l'outil principal de dédouanement des marchandises de commerce importées en Suisse. 90,1% des déclarations d'importation enregistrées en 2004 l'ont été au moyen du M90. Par contre, en terme de valeurs, seuls 69,1 % des importations de 2004 ont été effectués au moyen du M90, contre environ 75% les années précédentes.

	Support papier	Procédure informatisée	Combinaison papier / données informatisées	Pourcentage du nombre de dédouanements (2004)	Pourcentage en terme de valeur (2004)
Procédure papier / DAU	X			6.1 %	26.7 %
Réglementation simplifiée à l'importation / RSI			X	1 %	1.4 %
Dédouanement simplifié à l'importation / VEV			X	2,7 %	2.3 %
Modèle 90		X		90.1 %	69.1 %
Totaux				99.9 % *	99.5 % *

* A l'exclusion de la procédure pour le dédouanement du tabac et pour le trafic postal

Figure 6 : Principales procédures de dédouanement à l'importation

La courte présentation ci-dessus conduit à trois constatations principales sur les procédures d'importations : 1) L'importation des marchandises de commerce est gérée par l'AFD au moyen de plusieurs procédures qui nécessitent des systèmes informatiques différents ; 2) les partenaires de la douane privilégient le DAU pour le dédouanement des marchandises de grande valeur ; 3) les procédures simplifiées sont maintenues pour un très petit nombre d'entreprises et ne couvrent qu'une partie infime du trafic.

3.1.3 EXPORTATION

Ces trois dernières années, la balance commerciale de la Suisse a été positive, ce qui signifie que l'économie suisse a exporté plus qu'elle n'a importé. En terme de TVA, les déclarations d'exportation que l'AFD a attestées ont permis aux exportateurs de déduire de leurs décomptes trimestriels un montant de TVA supérieur à ce que l'AFD a encaissé. En 2004, les exportations suisses se sont élevées à 147.4³⁶ milliards de francs. Les déclarations d'exportation ont donc permis d'exonérer 9.757³⁷ milliards de francs de TVA, alors que l'AFD n'en a perçu que 9.233 milliards.

Les marchandises exportées de Suisse ne sont actuellement soumises à aucun droit de douane. Les lois et ordonnances autres que douanières applicables à cette direction de trafic consistent notamment en remboursements sur les produits agricoles transformés, et

³⁶ Faits et chiffres 2004, AFD

³⁷ Estimation sur la base d'un taux moyen de 6,62 % calculé sur la base des importations 2004 (9.233 mia de TVA perçue sur un total d'importations de 138.8 mia)

sur les composés organiques volatiles (COV)³⁸ ainsi qu'en des contrôles des exportations de biens sensibles, comme les biens à double usage³⁹ ou de haute technologie.

La procédure papier au moyen du DAU est également utilisée à l'exportation. En 2004, 18.8 % du nombre total de déclarations et 29,1 % du total des valeurs des exportations ont été exportées au moyen du DAU. Pour ce faire, 940'000 documents administratifs uniques ont été utilisés. Ces déclarations contenaient 2'174'908 lignes de données que les opérateurs de l'AFD ont dû saisir manuellement pour les besoins de la statistique du commerce extérieur.

En 1976, l'AFD a mis en place la « réglementation simplifiée à l'exportation » (RSE) dont le fonctionnement est le suivant :

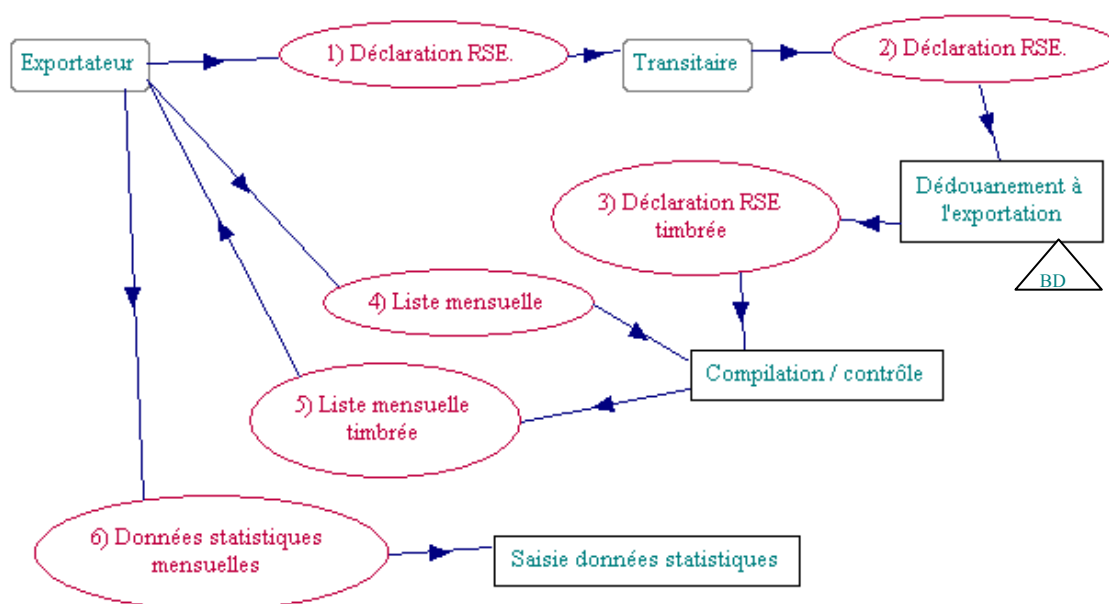


Figure 7 : Réglementation simplifiée à l'exportation

Légende :

- 1) Déclaration d'exportation simplifiée qui contient quatre données minimales requises ainsi que l'empreinte d'un timbre défini ;
- 2) La déclaration RSE contresignée par le transitaire est transmise au BD d'exportation. La déclaration est acceptée (timbre et signature de l'employé des douanes). Les déclarations sont triées par BD de contrôle ;
- 3) A intervalles réguliers les déclarations sont transmises au BD de contrôle qui les classe selon les exportateurs ;
- 4) Jusqu'au 10 du mois suivant, l'exportateur fait parvenir au BD de contrôle une liste récapitulative des exportations du mois précédent. Contrôle par sondage de l'adéquation entre les listes mensuelles et les déclarations d'exportation simplifiées ;

³⁸ RS 814.018 - O du 12.11.1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatiles (OCOV)

³⁹ RS 946.202 - Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques (loi sur le contrôle des biens, LCB)

- 5) Les listes mensuelles timbrées sont retournées aux exportateurs qui les utiliseront comme preuve de d'exportation pour le décompte trimestriel TVA qui est soumis à l'administration fédérale des contributions (AFC) ;
- 6) Egalement pour le 10 du mois suivant, l'exportateur transmet à la DGD, Section Saisie des données un fichier contenant les données nécessaires à la statistique du commerce extérieur.

Aujourd'hui, 868⁴⁰ entreprises sont au bénéfice d'une autorisation pour l'utilisation de la RSE et ont déclaré par ce moyen 53.7% de la valeur totale des exportations du pays en 2004, chiffre en augmentation de 2 % par rapport à 2003.

En 1996, l'AFD a mis en œuvre le M90 export dont le fonctionnement est identique à celui du M90 import.

Ce système sera remplacé à la fin 2005 par le système d'exportation qui a été développé en même temps que le NCTS (New Computerised Transit System)⁴¹ afin d'assurer une interopérabilité complète entre le système d'exportation et le système de transit. Pour l'heure, le M90 et le NCTS export fonctionnent en parallèle et couvrent 34 % du nombre total des déclarations et 17% des exportations, en terme de valeur.

Les procédures d'exportation sont encore largement effectuées sur des formulaires papier ou avec des procédures mixtes (papier et transmission des données statistiques par des moyens informatiques).

	Support papier	Combinaison papier / données stat. support informatique	Procédure informatisée	Pourcentage du nombre de dédouanements (2004)	Pourcentage de la valeur (2004)
Procédure papier / DAU	X			18.8 %	29.1 %
Réglementation simplifiée à l'exportation / RSE		X		46.7 %	53.7 %
Modèle 90			X	34.5 %	17 %
Totaux				100 %	99.8 % *

* 0.2 % trafic postal ; insignifiant en nombre

Figure 8 : Principales procédures de dédouanement

⁴⁰ Etat fin avril 2005

⁴¹ Voir point 1.4 ci-dessous

3.1.4 TRANSIT

Les procédures de transit servent à garder les envois de marchandises non dédouanées sous le contrôle douanier et à couvrir les redevances douanières par une garantie.

Par sa situation géographique, entourée par des Etats membres de l'Union européenne, la Suisse est le pays de transit par excellence. En effet, tous les envois acheminés par la route et une partie de ceux acheminés par chemin de fer d'un pays de l'Union européenne à un autre, en passant par la Suisse, le sont sous le couvert d'un transit.

Durant le premier semestre 2005, quelques 422'000 mouvements de transit NCTS ont été établis en Suisse. Selon une estimation faite en 1995 par la Commission européenne, quelques 18 millions de transit étaient établis chaque année dans les dix-neuf pays alors Membres de la Convention relative à un régime de transit commun⁴².

3.1.4.1 NCTS, GENÈSE ET PRINCIPES DE FONCTIONNEMENT

Au début des années 1990, il est apparu que la procédure papier ne répondait plus aux besoins d'un trafic de transit en constante augmentation. De plus, de nombreuses fraudes par la falsification de cachets douaniers ont été découvertes. Aussi, compte tenu de la gravité des fraudes constatées, pour la première fois dans l'histoire de l'Union européenne, le Parlement européen a-t-il institué un Comité d'enquête provisoire pour faire la lumière sur les dysfonctionnements du système de transit. Dans ses conclusions⁴³, qui furent particulièrement sévères pour la Suisse, le Comité d'enquête a notamment recommandé la mise en œuvre du projet NCTS, qui avait déjà été planifiée par la Commission.

Le NCTS a été mis en place par les administrations douanières des Etats membres de l'UE et de l'AELE sous la conduite de la Commission européenne. Ce système permet aux administrations douanières d'échanger des messages prédéfinis véhiculant les données contenues dans la déclaration de transit via le réseau communautaire sécurisé.

A l'instant où le BD de départ donne la mainlevée d'un mouvement, son système envoie automatiquement les messages ad hoc aux bureaux de douane de transit et de destination. Ces bureaux peuvent ainsi procéder à une analyse de risque préalable et planifier les contrôles.

La marchandise est accompagnée d'un document muni d'un code à barres qui permet l'enregistrement rapide du mouvement, particulièrement lors du passage des frontières. A chaque étape de la procédure, des messages sont automatiquement envoyés au BD de départ dont le système enregistre l'évolution du statut du mouvement.

⁴² RS 0.631.242.04

⁴³ Décision 210/97/EC, OJ L33, 4.2.1997, p 24

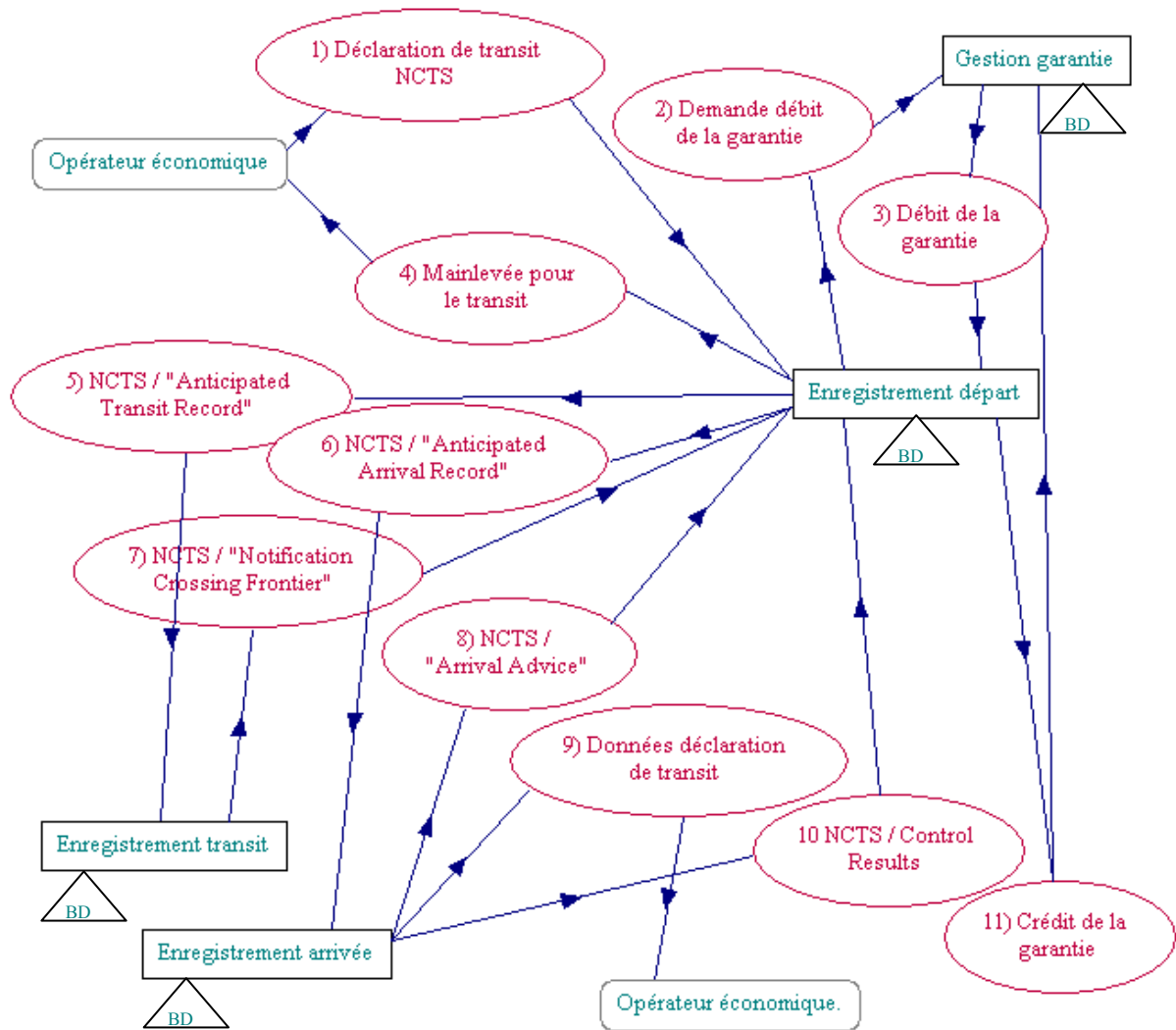


Figure 9 : Déroulement de la procédure de transit NCTS

Légende :

- 1) Message contient les données spécifiées par la Convention sur le Transit, y compris l'indication des BD de transit et de destination du mouvement. Le système du BD de départ effectue le contrôle de plausibilité, calcule les droits en jeu ;
- 2) Demande de débit de la garantie comme dans la gestion d'un compte courant bancaire ;
- 3) Octroi de la garantie si montant de couverture suffisant ;
- 4) La mainlevée pour le transit contient un document électronique PDF ; le No de référence unique de l'envoi et le code à barres qui permettra un enregistrement rapide lors du passage de la frontière ou l'arrivée au BD de destination. Le moyen de transport peut quitter l'emplacement douanier ou le domicile de l'opérateur agréé ;
- 5) Simultanément à la mainlevée, le système du BD de départ informe le BD de transit déclaré de l'arrivée prochaine du mouvement ;
- 6) Simultanément à la mainlevée, le système du BD de départ informe le BD de destination déclaré de l'arrivée prochaine du mouvement ;
- 7) Au BD de transit le mouvement est enregistré par lecture du code à barres. Au moyen du message « Notification Crossing Frontier » le système du BD de départ fait évoluer le statut du mouvement ;
- 8) A l'arrivée au BD de destination ou au domicile du destinataire agréé, l'arrivée du mouvement est enregistrée par lecture du code à barres. Le système du BD de départ enregistre le « Arrival Advice » et adapte le statut du mouvement ;
- 9) Ces données permettront à l'opérateur économique d'établir la déclaration douanière subséquente sans ressaisir les données ;

- 10) Résultat du contrôle « conforme » si la marchandise a été contrôlée, « considéré conforme » si l'envoi n'a pas été contrôlé ; « non conforme » avec indication des différences si le contrôle a fait apparaître une irrégularité ;
- 11) Le montant de la garantie est crédité et est de nouveau à disposition de l'opérateur économique pour une opération de transit.

Pour les administrations douanières, le grand avantage du NCTS réside dans le fait que l'information relative aux marchandises en transit est en leur possession et qu'elles peuvent l'échanger en fonction de leurs besoins. Le NCTS constitue la première étape d'une nouvelle ère de collaboration entre les administrations douanières du vieux continent et leur premier pas commun vers la société de l'information.

Les partenaires de la douane profitent également du NCTS, dans la mesure où ils peuvent connaître à tout moment le statut douanier de leurs mouvements de transit. De plus, ils ont accès en ligne au compte courant de leur garantie et, à destination, l'administration des douanes leur transmet les données relatives à leurs envois. Ainsi, les partenaires de la douane peuvent utiliser ces données pour établir la déclaration de la prochaine étape douanière.

Il faut toutefois signaler qu'en Suisse le module pour les destinataires agréés (Da) qui permet l'échange des données entre ces derniers et le bureau de contrôle ne sera mis en œuvre qu'à la fin 2006. En cela, les Da suisses ne profitent pas encore des avantages du NCTS.

3.1.4.2 TRAFIC CHEMIN DE FER

Avant la libéralisation des chemins de fer, les administrations douanières n'avaient qu'un seul partenaire, dans la mesure où la compagnie nationale de chemin de fer jouissait d'un monopole sur son territoire. De plus, cette compagnie faisait partie de l'appareil administratif national. Les administrations douanières européennes leur avaient donc accordé une dispense généralisée de garantie pour le transit. Le document d'accompagnement ferroviaire était accepté par les administrations douanières comme une déclaration en douane et le contrôle du transit s'effectuait sur la base du décompte des frais de transport établis par la centrale du pays de destination. Ce système appelé en Suisse le système de St Gall a fonctionné à satisfaction pendant plus de 30 ans. A noter qu'en Suisse il en existe deux, dans la mesure où la compagnie « Bern-Lötschberg Simplon » (BLS) possède le sien, dont le fonctionnement est identique à celui des CFF.

Aujourd'hui, les acteurs se sont multipliés et les règles du jeu ont été modifiées. Les CFF et BLS tentent de conserver leurs privilèges passés tandis que les entreprises privées qui convoient des trains à travers la Suisse utilisent le NCTS.

Pour les marchandises européennes qui transitent par la Suisse dans le trafic Nord-Sud/Sud-Nord, un corridor ferroviaire « Swiss-Korridor T2 » a été mis en place par les

ministres des transports des Pays-Bas, de l'Allemagne, de la Suisse et de l'Italie. En vertu de cet accord, les trains en provenance ou à destination de ces pays qui transportent exclusivement des marchandises européennes peuvent traverser la Suisse sans formalité douanière, après avoir simplement annoncé au préalable l'arrivée du train à l'AFD. Les entreprises autorisées à utiliser le corridor ferroviaire sont au bénéfice d'une dispense de la garantie des redevances douanières. Selon un relevé interne de l'AFD, cent trente wagons transportant environ 3'900 tonnes de marchandises transitent quotidiennement à travers la Suisse dans cette procédure simplifiée.

3.1.4.3 TRANSIT NATIONAL

Pour les opérations de transit national par trafic routier, par exemple entre deux ports francs ou depuis la frontière à un BD de l'intérieur du pays, l'AFD utilise des « Acquits à caution », formule 11.51 et 11.52 à montant garanti, respectivement à montant déposé. Dans le cas de l'utilisation d'un acquit-à-caution à montant déposé, le dépôt en espèces est remboursé au conducteur de la marchandise au bureau de destination.

Les mouvements de marchandises non dédouanées sous couvert d'un transit national sont en augmentation régulière depuis 1990. En 2004, quelque 206'000 acquit-à-caution ont été établis, contre 194'000 en 2003.

3.2 PROJETS EN COURS

Ce point décrit sommairement le projet « e-dec ». Les autres, tels que la stratégie dans le trafic routier et ses mesures d'accompagnement, le projet « Transito Chiasso », l'engagement des scanner mobiles et le projet « Integrated Risiko Management System » (IRMS) sont décrits sommairement dans l'annexe 4.

3.2.1 « E-DEC »

Initialement, le projet « e-dec » avait été conçu comme un « redesign du M90 » importation (RM90) jusqu'à ce que le travail de diplôme de la Fachhochschule Liechtenstein de M. U. Riedi démontre que, pour éviter un « *grounding* » à moyen terme, l'administration des douanes suisses devait réformer ses méthodes de « *Cargo processing* ». Ce travail démontre que l'AFD a développé et mis en œuvre, durant ces dernières décennies, différents systèmes informatiques isolés, qui ne couvrent chacun qu'un segment des processus douaniers, que leur interopérabilité n'est pas assurée et que le développement de ces systèmes n'a pas été poursuivi de façon systématique. Par ailleurs, il note que les nouveaux systèmes de dédouanement sont venus s'ajouter aux anciens, qui ont été

maintenus⁴⁴. Il conclut: « *Bei der Weiterführung des Cargo Processing im heutigen Stil wird Swiss Customs mittelfristig von der Ereignissen überrollt werden.* »

3.2.2 « E-DEC » IMPORTATION

Sous l'étiquette « e-dec » l'administration des douanes suisses développe un système de gestion centralisée des flux d'information relatifs aux marchandises franchissant la frontière. « e-dec » est structuré de façon modulaire, selon des lignes directrices homogènes. A terme, il permettra aux opérateurs économiques d'effectuer des dédouanements à l'exportation, à l'importation selon un schéma unique.

Les procédures d'importation avec « e-dec » ont été mises en œuvre dans un projet pilote qui a débuté en novembre 2004.

Par rapport au M90, « e-dec » apporte aux opérateurs économiques des améliorations sensibles dans la mesure où il soutient plusieurs standards de transmission, où il leur offre la possibilité de déclarer jusqu'à 99'999 lignes tarifaires par déclaration et de corriger les déclarations déjà soumises. De plus, « e-dec » indique à l'opérateur les montants des droits et taxes dus dès l'acceptation de la déclaration et permet l'envoi électronique des quittances de douane et de TVA aux détenteurs d'un compte.

Le dédouanement de marchandises avec « e-dec » se fera indépendamment du mode de transport et devrait petit à petit remplacer toutes les procédures d'importation utilisées aujourd'hui, y compris les procédures simplifiées.

3.2.3 « E-DEC » EXPORTATION

L'AFD a récemment lancé une étude de faisabilité pour remplacer en 2007 la réglementation simplifiée à l'exportation (RSE). Pour l'instant, l'étude n'est que dans sa phase initiale.

Proposition de l'auteur :

Toutefois, de l'avis de l'auteur, la procédure qui serait mise en place devrait permettre aux exportateurs réguliers qui ne sont pas connectés au M90 de transmettre les données d'exportation automatiquement via Internet directement dans le système de la douane.

L'AFD devra pour cela offrir aux exportateurs qui en font la demande et qui signent un contrat d'utilisation, un service comparable à celui des portails bancaires (télé-banking).

⁴⁴ Riedi U., 2004, Swiss Customs Cargo Processing, Fachhochschule Liechtenstein, p. 56

Après avoir signé le contrat, l'utilisateur reçoit par courrier séparé ses droits d'accès composés d'un code utilisateur, d'un mot de passe et d'un système d'encryptage.

Les exportateurs occasionnels devraient pouvoir introduire les données directement au bureau de douane au moyen de consoles ad hoc qui seraient mises à leur disposition ou via le site Internet de l'AFD.

La procédure de dédouanement devrait être identique quel que soit le mode de transport utilisé pour l'acheminement des marchandises. Toutefois, il est possible qu'une formule papier demeure pour les envois postaux de privés à privés de faible valeur. Une analyse de détail en définira les règles

Légende :

E = Exportateur,



Procédures d'exportation

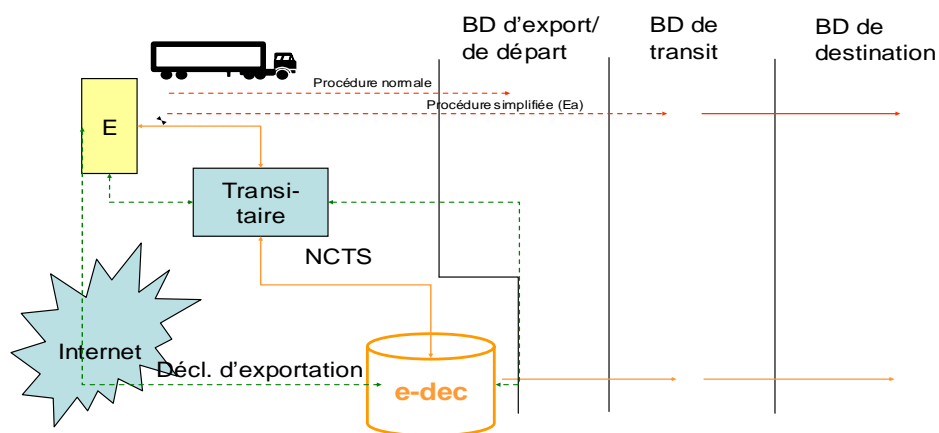


Figure 10 : Proposition de déroulement des procédures d'exportation

L'exportateur de la marchandise transmet les données de la déclaration d'exportation via Internet directement au système « e-dec ». Après un test de plausibilité, la déclaration d'exportation est acceptée et « e-dec » envoie un document PDF contenant le code à barres de référence à l'exportateur.

Le transporteur prend en charge la marchandise et les documents d'accompagnement, y compris le document douanier contenant le code à barres, auprès de l'exportateur. Lors de l'établissement de la déclaration de transit NCTS, le transitaire pointe sur les données de

la déclaration d'exportation au moyen d'un lecteur de codes à barres au lieu de ressaisir les données de la déclaration. Au moment de l'acceptation de la déclaration de transit et de la mainlevée pour le transit, « e-dec » établit la quittance d'exportation qu'il transmet à l'exportateur par des moyens informatiques.

La distinction entre les procédures normales et simplifiées n'est pas faite ici. Se référer à l'annexe 3.

3.3 CONCLUSION

Actuellement, même si les procédures sont largement informatisées, l'importation des marchandises de commerce est gérée par l'AFD au moyen de plusieurs procédures qui nécessitent, pour quatre d'entre elles, un système informatique spécifique. Les procédures papier sont utilisées par les opérateurs notamment pour le dédouanement des articles de grande valeur. Les deux procédures simplifiées à deux phases ne sont utilisées que par quelques entreprises et ne couvrent qu'une partie infime des importations totales.

La plus grande partie des exportations suisses est effectuée au moyen de la RSE, système de dédouanement à deux phases, qui combine une déclaration papier et un transfert par des moyens informatiques des données statistiques mensuelles.

Ce n'est que grâce à des pressions de la part de l'Union européenne que la Suisse a accepté l'informatisation des procédures de transit, qui constitue aujourd'hui une avancée technologique notable et, en terme de collaboration entre administrations douanières, une innovation réjouissante. Dans le trafic ferroviaire le transit fonctionne encore partiellement selon les règles qui prévalaient lorsque les compagnies de chemin de fer étaient encore des entreprises d'état. Le transit national routier ou par chemin de fer est géré au moyen de procédures papier.

Dès que le « e-dec » sera mis en œuvre intégralement – possible en 2007 -, l'AFD sera en mesure de gérer l'exportation et l'importation au moyen d'un seul système. Les données relatives aux deux directions du trafic seront identiques dans leur structure, ce qui permettra à l'AFD d'effectuer une analyse de risque assistée par ordinateur sur l'ensemble des données douanières et facilitera l'élaboration de la statistique du commerce extérieur.

L'interface avec les opérateurs économiques se limitera à deux possibilités : Internet et par le module «e-dec ».

Cette modernisation des formalités douanières entreprise par l'AFD se limitera toutefois à une migration vers une douane plus informatisée ayant moins recours au papier, mais qui conservera la structure procédurale à trois niveaux d'aujourd'hui.

CHAPITRE 4

PERSPECTIVE POUR L'AFD : LA VOIE INDÉPENDANTE

4.1 INTRODUCTION

La base descriptive des trois premiers chapitres ci-devant a parcouru d'abord de l'évolution internationale dans le domaine de la sécurisation de la chaîne logistique qui a accéléré l'émergence de l'annonce préalable, de l'analyse de risque informatisée et du concept d'opérateur agréé en matière de sécurité. Puis, le projet de l'UE de mettre en place, pour la fin de la présente décennie, un environnement sans papier pour la douane et le commerce. En troisième lieu, les procédures douanières telles qu'elles sont pratiquées aujourd'hui et qu'elles seront pratiquées demain en Suisse.

Comment l'AFD se positionnera-t-elle par rapport aux réformes douanières entreprises par ses voisins de l'Union européenne ? Va-t-elle poursuivre une voie indépendante ou va-t-elle tenter une intégration dans le « e-customs » et, partant, construire avec ses voisins de l'UE une « Communauté européenne des procédures douanières » ?

Ce chapitre explore l'impact de la première option, celle de la poursuite de la voie indépendante sur les procédures douanières, sur le flux des marchandises, sur les plans légaux opérationnels, économiques et politiques et sur les partenaires de la douane.

4.2 DÉROULEMENT DES PROCÉDURES

La mise en œuvre généralisée du « e-dec » à l'importation et à l'exportation, et la suppression des multiples procédures encore en vigueur aujourd'hui constitueront une étape essentielle vers la modernisation des procédures douanières suisses. En effet, les trois procédures majeures (exportation, transit, importation) qui forment les trois piliers de la mission de l'AFD seront, à terme, traitées de façon homogène par un seul système informatique.

Dans l'option de la poursuite de la voie indépendante, les schémas fondamentaux du déroulement des procédures seraient maintenus ; à l'exemple d'une exportation de Suisse à destination d'un pays quelconque de l'UE, ces procédures sont les suivantes :

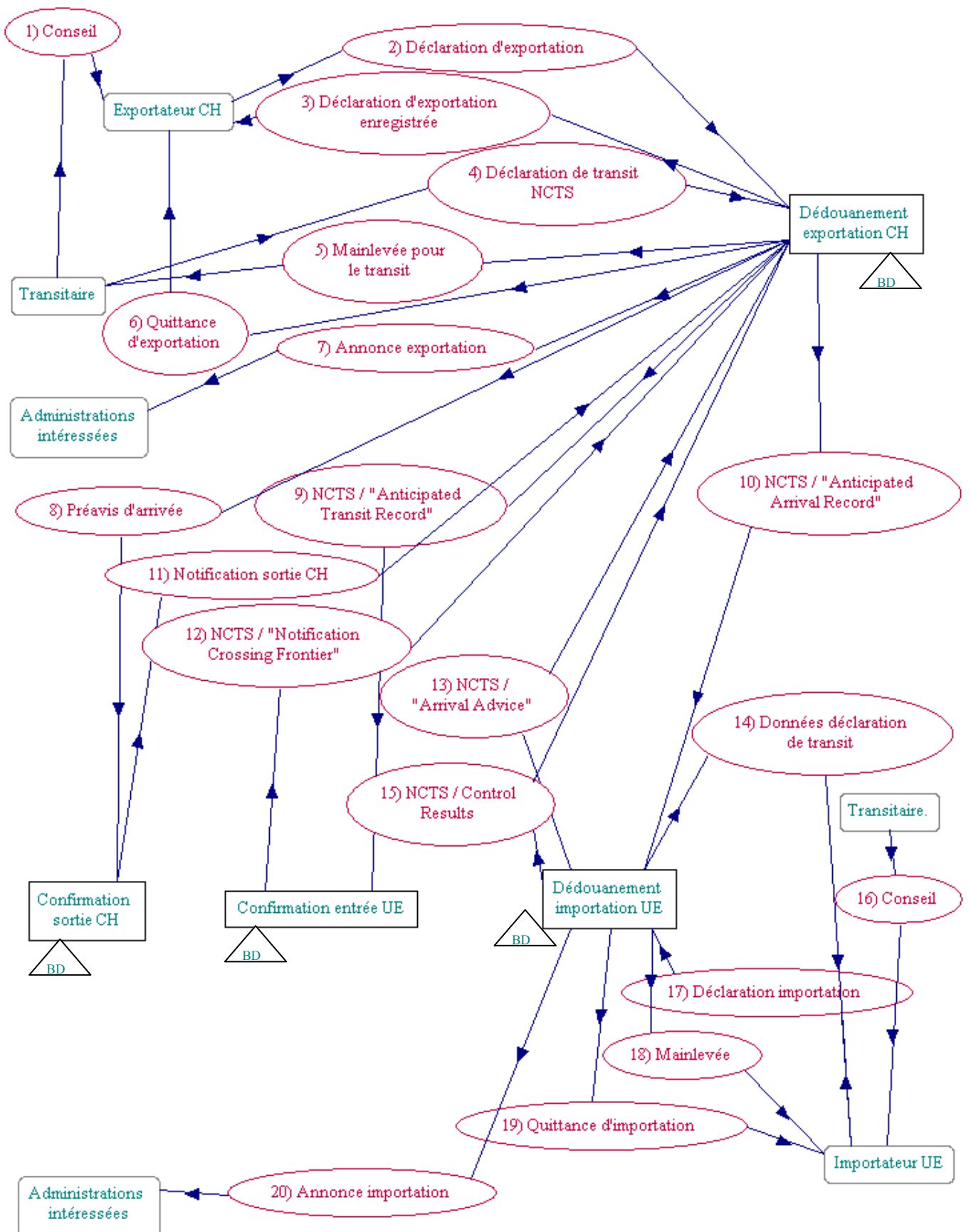


Figure 11 : Déroulement des procédures douanières avec « e-dec » et la voie indépendante

Légende :

- 1) L'exportateur peut avoir recours à un transitaire pour compléter la déclaration en douane ;
- 2) Toutes les données nécessaires à l'exportation de Suisse sont transmises dans un seul message ;
- 3) Communiquée à l'exportateur avec un document électronique (év. PDF) qui contient le numéro d'identification unique de l'envoi et code à barres correspondant qui permettra l'enregistrement rapide de l'envoi. Ce document confirme l'enregistrement de la déclaration d'exportation, lui confère une valeur légale, mais ne donne pas à l'exportateur droit au remboursement de la TVA ou de toute autre contribution à l'exportation ;
- 4) Données de la déclaration de transit et pointage sur la déclaration d'exportation pour éviter une seconde saisie des données ;
- 5) Le mouvement de transit peut se rendre au BD de destination ;
- 6) La marchandise étant sous le couvert d'un mouvement de transit, la quittance d'exportation peut être établie ;
- 7) Les administrations impliquées dans le trafic à l'exportation sont informées par copie électronique de la déclaration de l'exportation de la marchandise. Ces données serviront notamment au contrôle des demandes de remboursement effectuées par les exportateurs ;
- 8) Pour effectuer un contrôle autonome supplémentaire de sortie ;
- 9) Simultanément à la mainlevée, le système du BD de départ informe le BD de transit déclaré de l'arrivée prochaine du mouvement ;
- 10) Simultanément à la mainlevée, le système du BD de départ informe le BD de destination déclaré de l'arrivée prochaine du mouvement ;
- 11) Enregistrement autonome supplémentaire de la sortie de Suisse
- 12) Au BD de transit le mouvement est enregistré par lecture du code à barres. Au moyen du message « Notification Crossing Frontier » le système du BD de départ fait évoluer le statut du mouvement ;
- 13) A l'arrivée au BD de destination ou au domicile du destinataire agréé, l'arrivée du mouvement est enregistrée par lecture du code à barres. Le système du BD de départ enregistre le « Arrival Advice » et adapte le statut du mouvement ;
- 14) Ces données permettront à l'opérateur économique d'établir la déclaration d'importation subséquente sans ressaisir les données ;
- 15) Résultat du contrôle « conforme » si la marchandise a été contrôlée, « considéré conforme » si l'envoi n'a pas été contrôlé ; « non conforme » avec indication des différences si le contrôle a fait apparaître une irrégularité ;
- 16) L'importateur peut solliciter l'aide d'un transitaire pour remplir la déclaration d'importation ;
- 17) Transmission par des moyens électroniques exclusivement ;
- 18) La marchandise peut entrer dans la circulation intérieure libre ;
- 19) Transmission sous forme électronique de la quittance d'importation. Le recouvrement de la dette douanière s'effectuera selon l'organisation de chaque Etat membre soit par débit d'un compte courant, par facturation par envoi, hebdomadaire ou mensuelle, etc.
- 20) Les administrations impliquées par le dédouanement en question sont informées de l'importation (décompte de licences, contrôles vétérinaires, sanitaires, phytosanitaires, etc.)

L'AFD, comme les Etats membres de l'UE, cherchent à effectuer les dédouanements effectifs des marchandises importées ou exportées auprès de bureaux de douane de l'intérieur du pays, ou au domicile des opérateurs économiques agréés. Pour ce faire, il y a lieu de combiner les procédures d'exportation, respectivement d'importation avec une procédure de transit, construisant ainsi un système à trois niveaux de procédures douanières.

Dans l'option de la voie indépendante, ces trois niveaux de procédures perdureraient, et les flux d'information nationaux et internationaux établis dans le cadre du NCTS seraient maintenus. De plus, grâce à la conservation de la procédure de transit, de l'absolue nécessité d'être connecté au NCTS et de couvrir cette opération douanière par une garantie, les transitaires conserveraient leur statut d'intermédiaire monopolistique dans le commerce

international suisse. Ce statut se verrait même renforcé par la stratégie de l'AFD dans le trafic routier qui vise à réduire le nombre de dédouanements à la frontière et de les transférer vers l'intérieur du pays sous couvert d'une procédure de transit.

De fait, cette option constituerait un simple prolongement des projets en cours dans l'exploitation de l'AFD. Elle se caractériserait par le maintien du clivage entre les procédures douanières suisses et celles de l'UE, tout en maintenant le lien international du NCTS.

4.3 IMPACT EN TERME DE PROCÉDURES

Par rapport à l'amendement dit de « sécurité » du Code communautaire des douanes, et de l'introduction de l'obligation de l'annonce préalable, l'AFD a récemment lancé une offensive diplomatique auprès de la Commission européenne pour obtenir de la part de l'UE une exemption de l'annonce préalable, arguant que le niveau de sécurité et le type de contrôles effectués en Suisse sont équivalents à ceux opérés au sein de l'UE.

Stratégiquement, cette initiative peut être interprétée comme une volonté de l'AFD de maintenir la structure procédurale et organisationnelle actuelle.

Comme support légal pour un tel arrangement, l'AFD propose un amendement de l'Accord du 21 novembre 1990 entre la Confédération suisse et la CEE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises⁴⁵.

De fait, quelle que soit la base légale qui serait utilisée pour cet arrangement bilatéral, la renonciation (de part et d'autre) à l'annonce préalable apparaît de prime abord comme raisonnable, compte tenu de la typologie des échanges commerciaux entre les deux partenaires, de leur rapidité et du niveau comparable de sécurité. De plus, s'ajoute encore une difficulté pratique de mise en œuvre dans le trafic chemin de fer. En effet, contrairement aux trafics routier et fluvial dans lesquels l'annonce préalable pourrait être effectuée par l'AFD au moyen du NCTS, aucun système d'échange d'information international susceptible de servir les besoins de l'annonce préalable n'existe pour l'heure dans le trafic chemin de fer. Par conséquent, l'annonce préalable des envois transportés par le rail devrait être faite directement par les importateurs respectifs, ce qui engendrerait pour eux des coûts d'infrastructure informatique et des frais administratifs supplémentaires, pénalisant le trafic ferroviaire par rapport aux autres trafics terrestres.

Une analyse plus attentive met toutefois en lumière des arguments qui pourraient s'opposer à la signature d'un accord prévoyant l'exemption de l'annonce préalable pour la Suisse. D'abord, le bénéfice retiré par les opérateurs économiques de l'exemption de l'annonce

⁴⁵RS 0.631.242.05

préalable serait plus grand pour les opérateurs suisses. En effet, eux seuls pourraient en être dispensés parce que le Code communautaire des douanes requiert l'annonce préalable à l'exportation, quel que soit la destination de la marchandise. Ainsi, les opérateurs suisses bénéficieraient d'un avantage concurrentiel auquel n'aurait pas accès les opérateurs européens.

Bien sûr, un artifice légal pourrait être mis en place par l'UE pour permettre une exception généralisée de l'annonce préalable pour les exportations vers la Suisse. Toutefois cet artifice provoquerait à son tour une distorsion du marché parce qu'il avantagerait les entreprises exportant vers la Suisse par rapport à celles commerçant avec d'autres pays.

La clause de la nation la plus favorisée ne pourrait pas être invoquée par un autre pays dans ce contexte parce que l'avantage accordé à la Suisse serait défini dans un accord bilatéral. Il n'en reste pas moins que d'autres partenaires commerciaux de l'UE pourraient demander un traitement similaire, provoquant une dilution encore plus grande des effets de la mesure souhaitée par le Conseil et le Parlement européen.

En outre, sur le plan politique, il serait surprenant que l'UE accorde à la Suisse sans contrepartie aucune un avantage unilatéral qui, de plus, risquerait de soulever des oppositions de la part des opérateurs économiques et de certains Etats membres.

Finalement, dans l'hypothèse d'une exemption de l'annonce préalable, la Suisse devrait appliquer les mesures européennes d'analyse de risque en matière de sécurité et de contrôle des marchandises entrant sur son territoire par voies aériennes en provenance d'Etats tiers. Ceci dans le but d'éviter que des marchandises considérées comme dangereuses par l'UE puissent emprunter le territoire suisse pour entrer ensuite, sans annonce préalable, donc sans analyse de risque en matière de sécurité, dans l'UE.

Dans le domaine des procédures douanières proprement dites, dans l'hypothèse de la poursuite de la voie indépendante, le système suisse d'exportation et d'importation resterait indépendant du réseau des Etats membres de l'Union européenne, mais le lien nécessaire à l'échange des données relatives au transit dans le trafic routier et fluvial serait maintenu par le NCTS.

Dès lors, l'AFD resterait libre en terme d'organisation des procédures douanières, dans la limite de ses engagements internationaux, notamment dans le domaine du transit et de celui de l'application du Document Administratif Unique (DAU).

En conséquence, en terme de procédures douanières, l'option de la voie indépendante se caractériserait par un statu quo par rapport à la situation actuelle.

4.4 IMPACT SUR LES FLUX DE MARCHANDISES

Comme démontré ci-dessus, dans l'option de la poursuite de la voie indépendante avec « e-dec », la structure actuelle à trois niveaux (exportation, transit, importation) serait maintenue. Dès lors, la gestion des flux transfrontaliers de marchandises ne subirait aucun changement. Tout au plus, la mise en œuvre de la stratégie dans le trafic routier⁴⁶ permettrait-elle de déplacer, dans une certaine mesure, les formalités de dédouanement vers l'intérieur du pays, soit directement au domicile des expéditeurs et destinataires agréés, soit dans les bureaux de douane de l'intérieur du pays.

L'AFD et les administrations douanières des Etats membres voisins conserveraient leurs responsabilités et leurs prérogatives de part et d'autre de la frontière. Le flux des marchandises resterait freiné par deux administrations douanières qui remplissent chacune, pour elles-mêmes, des formalités différentes en terme de direction de trafic (exportation pour l'une et importation pour l'autre) mais identiques sur le principe. Une administration contrôle la sortie de son territoire, l'autre contrôlant l'entrée sur le sien, et ceci, dans la plupart des cas, sur un emplacement identique nommé « bureau de douane à contrôles juxtaposés ».

Même dans le NCTS, système moderne dont la mise en œuvre sera achevée dans vingt huit pays européens à la fin 2005, l'AFD a conservé un contrôle à la sortie, alors que la législation commune et les spécifications fonctionnelles du NCTS prévoient que l'entrée d'un envoi dans le prochain territoire douanier fasse office de confirmation de la sortie du précédent.

En terme de gestion du flux des marchandises, l'option de la voie indépendante se caractériserait par un statu quo par rapport à la situation actuelle et ne générerait pas de synergies entre les administrations douanières travaillant pourtant généralement sur une enceinte commune.

4.5 IMPACT SUR LE PLAN LÉGAL

Les relations douanières entre la Suisse et l'UE resteraient réglées en particulier par :

- L'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE⁴⁷ (accord de libre-échange) ;
- L'accord du 21 novembre 1990 entre la Confédération suisse et la CEE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises⁴⁸ ;

⁴⁶ Voir annexe 5

⁴⁷ RS 0.632.401

⁴⁸ RS 0.631.242.05

- la Convention relative à un régime de transit commun⁴⁹ ;
- la Convention relative à la simplification des formalités dans les échanges de marchandises⁵⁰.

L'option de la voie indépendante ne requerrait que des amendements légaux mineurs. En effet, selon les pourparlers entre les représentants suisses et la Commission européenne, il apparaît que l'exemption de l'annonce préalable pour les envois en provenance de la Suisse et la reconnaissance mutuelle du niveau des contrôles en matière de sécurité pourraient être obtenues par l'amendement de l'accord du 21 novembre 1990 entre la Confédération suisse et la CEE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises⁵¹.

La reconnaissance du statut d'AEO qui offrirait aux entreprises suisses la possibilité d'obtenir ce statut nécessiterait quant à elle une adaptation de l'ordonnance sur la loi sur les douanes (OLD)⁵² et la signature d'un accord particulier avec l'UE.

En conclusion, sur le plan légal, l'option de la voie indépendante ne nécessiterait que des amendements législatifs mineurs et se caractériserait par un statu quo par rapport à la situation actuelle.

4.6 IMPACT EN TERME D'ORGANISATION DE L'AFD

Dans la mesure où le déroulement général des procédures ne serait pas modifié, où les flux d'information et des marchandises actuels seraient maintenus et où les compétences des bureaux de douane seraient maintenues, la structure organisationnelle de l'AFD pourrait demeurer inchangée.

Certes, la stratégie de l'AFD dans le trafic routier, qui peine à se concrétiser, pourrait générer un déplacement des opérations douanières de la frontière vers l'intérieur du pays, mais dans une ampleur qui ne devrait pas remettre en cause l'organisation actuelle de l'AFD.

En terme organisationnel, l'option de la voie indépendante serait également synonyme de statu quo.

4.7 IMPACT EN TERME ÉCONOMIQUE

A l'analyse des concepts qui constituent le projet « e-customs » de l'UE, il apparaît que la possibilité offerte aux opérateurs AEO dûment autorisés d'opérer dans le mode « Central

⁴⁹ RS 0.631.242.04

⁵⁰ RS 0.631.242.03

⁵¹ RS 0.631.242.05

⁵² RS 631.1

Clearance » et d'éviter ainsi le recours à la procédure de transit constituera la simplification majeure en terme de procédures douanières.

Or, dans l'option de la voie indépendante, les entreprises suisses qui le désirent pourraient certes bénéficier du statut d'AEO, mais sans pouvoir profiter de l'avantage majeur que constitue la « Central Clearance », dans la mesure où les procédures douanières resteraient figées dans une structure à trois phases. De ce fait, les AEO suisses ne bénéficieraient que de simplifications de type administratif liées à la modernisation des procédures et à la migration de l'administration vers les concepts d'un « e-gouvernement ».

De facto, sur le plan international, à l'exception de la reconnaissance de leur statut dans le domaine de l'analyse de risque, les AEO suisses ne bénéficieraient d'aucune simplification en terme de procédures douanières.

La DG TAXUD a effectué une analyse d'impact coûts/bénéfices du « e-customs »⁵³ qui prévoit quatre scénarii :

1. Mise en œuvre des mesures prévues dans l'amendement de sécurité du Code communautaire des douanes, sans adaptation légale complémentaire : (« Export and Import Control Systems » (ECS et ICS), analyse de risque informatisée, et concept d'AEO ;
2. Mise en œuvre des notions du « Single Access Point », de « Common Customs Portal » et des mesures de migration vers une douane électronique sans papier, tout en gardant les procédures douanières dans leur structure actuelle ;
3. Mise en œuvre des mesures de re-engineering des administrations douanières prévues dans la réforme du Code des douanes, du concept de « Central Clearance » du « Single Window » et de la déclaration électronique obligatoire ;
4. Développement d'un système unique et centralisé.

Selon l'étude d'impact de la DG TAXUD, corroborée par une étude économique du professeur Verwaal de l'université de Rotterdam⁵⁴, l'option 2 « *may therefore be considered as neutral from an economic perspective* » (peut de ce fait être considérée comme neutre d'un point de vue économique), dans la mesure où les réductions modérées des coûts administratifs qu'elle engendrera ne dépasseront que de peu les frais liés à la mise en œuvre de ces concepts. De plus, toujours selon l'« Impact Assessment » de la DG TAXUD, cette option ne devrait avoir aucun impact significatif sur le commerce transfrontalier et probablement aucun impact sur la réduction de la fraude douanière.

⁵³ Note for the file : Costs and benefits of the four options of eCustoms as described in the Impact Assessment D (2005) D/4114

⁵⁴ E. Verwaal and B. Donkers, 2003, Customs related Transaction costs, Firm size and International Trade Intensity, Rotterdam, Small business economics 21 p. 257 – 271

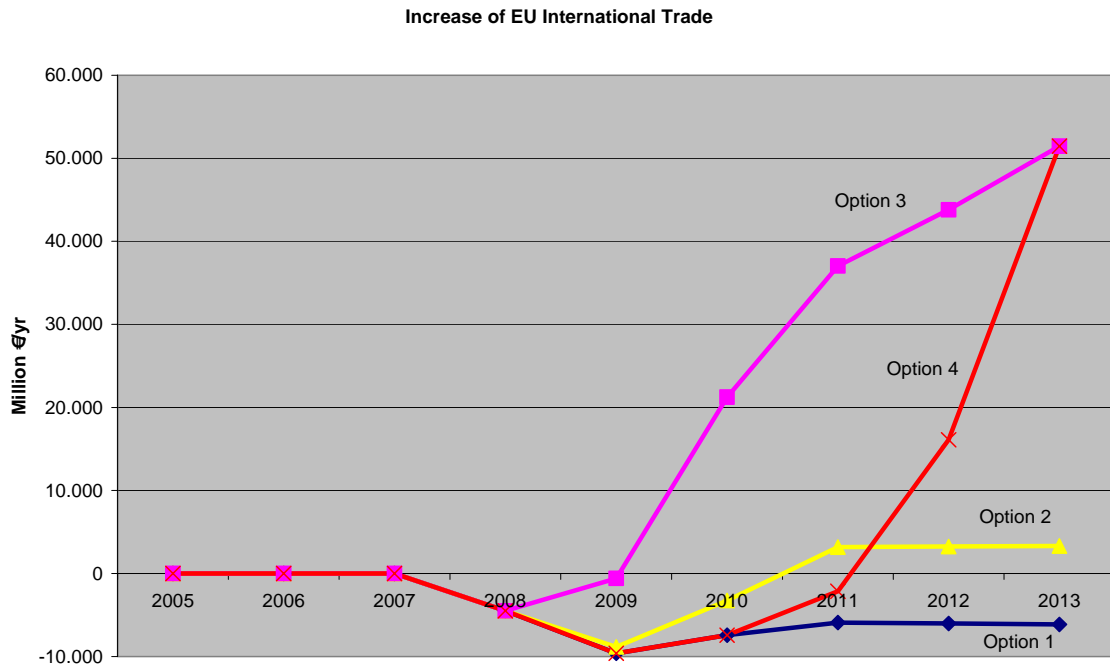


Figure 12 : Impact sur le commerce international des scénarii « e-customs »⁵⁵

Aucune étude de ce type n'a été faite en Suisse. Toutefois, compte tenu des similitudes des systèmes douaniers en place, du niveau de développement économique et du degré d'imbrication de nos économies, il apparaît que les conclusions du « Impact Assessment » de la DG TAXUD pourraient s'appliquer à la Suisse.

Dans l'option de la voie indépendante, les entreprises suisses pourraient obtenir le statut d'AEO. Or, les simplifications dont ils pourraient bénéficier dans ce cas se situent clairement dans l'option 2 ci-dessus. En effet, « e-dec » offrira aux opérateurs un portail électronique, mais les procédures douanières garderont leur structure actuelle, car, comme démontré ci-dessus, les trois niveaux d'opérations douanières (exportation, transit, importation) perdureront. Grâce au maintien de la procédure de transit, et à la mise en œuvre progressive de la stratégie de l'AFD dans le trafic routier, les transitaires conserveront, et renforceront même, leur statut d'acteur incontournable dans le jeu des opérations douanières suisses.

Par ailleurs, selon d'autres sources économiques, dans les modèles à « croissance endogène », le taux de croissance est expliqué comme résultant des activités d'innovation⁵⁶. Or, le statu quo général entretenu dans l'option de la voie indépendante, ne serait susceptible d'apporter, selon ces modèles, aucun impact économique positif.

⁵⁵ Note for the file : Costs and benefits of the four options of e-Customs as described in the Impact Assessment D (2005) D/4114, p. 5

⁵⁶ Romer, P. (1990) Endogenous Technological Change, Journal of Political Economy, Vol 98, No. 5, p. S71-S102

Cette première option peut donc être considérée comme une demi-mesure sur le plan économique parce qu'elle n'aborderait pas le « re-engineering » des procédures douanières et qu'elle maintiendrait leur coût à un niveau artificiellement élevé. Si l'on considère l'ambition internationale de l'économie suisse, l'option de la voie indépendante, que semble vouloir choisir l'AFD - qui est un outil de la Confédération au service de son économie – pourrait sembler ambivalente par rapport aux intérêts économiques suisses.

4.8 IMPACT SUR LE PLAN POLITIQUE

Il sied de rappeler ici que pour le Conseil fédéral⁵⁷ une union douanière avec l'UE n'entre pas en considération hors du contexte d'une adhésion. Dès lors, la problématique qui fait l'objet de cette étude, engage la Suisse jusqu'à sa possible adhésion à l'UE.

L'option de la voie indépendante conserverait sur le plan politique, comme sur les autres plans étudiés, la situation actuelle. Logiquement, la 'non-action' n'apporterait aucune évolution sur le plan des relations politiques entre la Suisse et l'UE. La Suisse garderait une distance « de procédure » par rapport à ses voisins de l'UE et chercherait à profiter au coup par coup des opportunités que pourrait lui offrir un accord sectoriel.

Cette option se caractériserait par la limitation de l'analyse et de la recherche de solution au seul niveau national. Elle ignorerait la dynamique des pays voisins et l'évidence de l'internationalisation des politiques publiques liées à la gestion des flux transfrontières des marchandises.

Finalement, la voie indépendante ne préparerait pas l'AFD à l'adhésion de la Suisse à l'UE. En effet, les concepts développés dans l'amendement de sécurité et dans la réforme du Code communautaire des douanes constituent des acquis que la Suisse devrait reprendre en cas d'adhésion.

4.9 IMPACT SUR LES PARTENAIRES DE LA DOUANE

Comme indiqué ci-dessus, les trois niveaux des procédures douanières (exportation, transit, importation) subsisteraient dans l'option de la voie indépendante. Grâce à la formalité du transit, les transitaires conserveraient leur situation d'intermédiaire incontournable dans le déroulement des opérations douanières suisses (dîme sur le commerce international suisse).

Cette option serait donc logiquement favorisée par les transitaires dont les associations faitières sont très actives dans la Berne fédérale.

Par rapport au développement du statut d'AEO, les opérateurs suisses, qu'ils soient expéditeurs ou destinataires agréés (EDa), transporteurs ou entreposeurs pourraient retirer

⁵⁷ <http://www.pd.admin.ch/afs/data/f/gesch/2003/f-gesch-20033636.htm>

des avantages de la reconnaissance en Suisse de ce statut. En effet, grâce à son volet sécurité, il pourrait contribuer à faciliter le passage de la frontière d'envois issus de la partie suisse de la chaîne logistique sécurisée.

Par contre, en ce qui concerne les avantages que peuvent espérer les AEO, il a été souligné dans le chapitre 2 ci-devant que la « Central Clearance » constituera l'élément incitatif majeur du statut d'AEO dans le cadre du « e-customs ». Or, dans la configuration de procédures douanières à trois phases qui serait maintenue dans la voie indépendante, cet avantage essentiel ne serait pas à la portée des exportateurs et/ou importateurs suisses, mêmes certifiés AEO.

4.10 CONCLUSION

L'option de la voie indépendante se caractériserait d'abord par sa facilité, dans la mesure où elle ne requerrait pas de re-engineering des procédures douanières, aucune modification des structures de l'AFD, n'induirait que des amendements légaux minimaux et ne nécessiterait aucune décision politique. Elle constituerait, de facto, une simple poursuite des pratiques douanières actuelles dont les seuls gagnants seraient les intermédiaires - les transitaires -, qui maintiendraient leur rente de situation dans le jeu des procédures douanières.

Elle se caractériserait également par la neutralité de ses effets sur tous les plans considérés dans cette étude, mais surtout économiques. Elle ne permettrait pas aux AEO suisses de profiter des avantages de la « Central Clearance », maintiendrait le recours obligatoire à la procédure du transit et des coûts de dédouanement élevés. Option qui pénaliserait l'économie suisse d'exportation dans son ensemble jusqu'à l'adhésion de la Suisse à l'UE. Compte tenu de l'ambition internationale de l'économie helvétique, elle serait paradoxale.

Par ailleurs, si l'option de la voie indépendante était choisie, la Suisse manquerait la seconde étape de la construction d'une « Communauté européenne des procédures douanières », dont la première fut la mise en œuvre du NCTS et qui a créé une nouvelle forme de collaboration entre les administrations douanières impliquées. Car, il est important de le répéter ici, les concepteurs du NCTS n'ont jamais considéré ce système comme une fin en soi, mais comme la première étape indispensable au développement du concept de la « Central Clearance ».

De fait, dans l'option de la poursuite de la voie indépendante, l'AFD ignorerait, dans le domaine de procédures, la dimension verticale⁵⁸ (alliances intergouvernementales) du mode de collaboration « public-public » qu'elle développe pourtant dans d'autres

⁵⁸ Préfontaine L., Richard L., Sicotte H., 2001, Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics, *Etat de la situation*, CEFRIO, p. 7

domaines de son activité, notamment celui du Système harmonisé⁵⁹ (SH), dans l'utilisation du DAU ou dans le système de reconnaissance des règles d'origine⁶⁰.

Dans le contexte actuel, seule une « Communauté européenne des procédures douanières » telle que proposée dans le prochain chapitre permettrait une refonte des procédures douanières capable de les simplifier, de réduire les obstacles aux échanges et de minimiser substantiellement les coûts liés aux services de dédouanement.

⁵⁹ <http://www.wcoomd.org/ie/fr/fr.html>

⁶⁰ <http://www.ezv.admin.ch/dokumentation/01113/01732/index.html?lang=fr>

CHAPITRE 5

PERSPECTIVE POUR L'AFD : LA VOIE DE L'INTÉGRATION

Remarques préliminaires : Dans l'option de l'intégration des procédures douanières suisses dans le « e-customs », aussi bien la Suisse que l'UE conserveraient leur indépendance dans la détermination de leur politique douanière et de leurs choix réglementaires. Malgré la communauté des procédures douanières qui pourrait être constituée, comme c'est le cas aujourd'hui dans le transit, les réglementations nationales, par exemple celles relatives aux ports francs, aux délais de dédouanement à l'acceptation de la déclaration ou celles relatives à la gestion de la dette douanière, resteraient propres à chaque Partie. La reprise par l'AFD des concepts d'AEO et de « Central Clearance » aurait un impact direct sur les procédures immédiatement postérieures au dédouanement dans le sens de l'exportation et immédiatement antérieures au dédouanement dans le sens de l'importation. Sur les procédures de dédouanement elles-mêmes, l'option de l'intégration n'aurait donc aucun impact.

Par ailleurs, l'extension du « e-customs » communautaire au « e-customs » commun n'entrerait pas en conflit avec les accords en matière d'assistance mutuelle signé entre la Suisse et l'UE dans le cadre des accords bilatéraux Suisse-CE. De fait, la collaboration se limiterait aux aspects de procédures douanières et les données échangées seraient définies dans une convention ad hoc. Le « e-customs » commun serait, dans son principe de fonctionnement, identique au NCTS. Il établirait toutefois un lien immédiat entre la procédure d'exportation dans une Partie à la convention et l'importation dans l'autre Partie, sans l'intermédiaire du transit.

5.1 INTRODUCTION

L'option de l'intégration imagine une mise en adéquation partielle des procédures douanières suisses afin de permettre une interface avec les concepts d'AEO et de « Central Clearance ». Le lien avec le concept d'AEO serait rendu nécessaire parce que l'UE entend réserver l'utilisation de la « Central Clearance » aux seuls AEO. L'option de l'intégration permettrait également un rapprochement philosophique et structurel face aux changements fondamentaux opérés par l'UE dans le cadre de la mise en œuvre du « e-customs ».

Les concepts d'« Information Portal » et de « Single Window » n'ont qu'un impact très marginal, voire nul sur les procédures de dédouanement et ne sont dès lors pas détaillés dans cette étude.

Dans la voie indépendante décrite dans le chapitre précédent, l'AFD chercherait à obtenir l'exemption de l'annonce préalable et de maintenir le statu quo dans le domaine des procédures douanières. Dans une optique contraire, l'option de l'intégration profiterait de l'annonce préalable pour fusionner une partie du traitement des flux d'information lié aux marchandises échangées entre les deux partenaires commerciaux. Cette option propose de profiter de l'énergie d'un mouvement, plutôt que de s'y opposer.

De fait, elle intégrerait l'évidence que, dans un domaine aussi internationalisé que l'échange de marchandises, un Etat ne peut plus aujourd'hui monopoliser le processus de décision⁶¹, et elle tiendrait compte de la vocation internationale de l'économie suisse.

Le présent chapitre décrit les procédures douanières telles qu'elles seraient appliquées dans l'option de la voie de l'intégration. Il parcourt également son impact procédural, organisationnel, légal, politique et sur les partenaires de la douane.

5.2 DÉROULEMENT DES PROCÉDURES

L'option de l'intégration est construite sur la reprise par l'AFD des concepts d'AEO et de « Central Clearance » qui devraient être mis en œuvre sur le territoire douanier suisse de la même façon que dans les Etats membres de l'UE. L'interface permettant leur intégration procédurale serait assurée, comme aujourd'hui dans le NCTS, par un set défini de messages internationaux qui correspondraient dans leur structure et leur contenu exactement aux messages intra-communautaires.

La notion de « Single Access Point » qui offre la possibilité aux opérateurs de choisir un BD de « Central Clearance » dans un autre Etat membre ne pourrait toutefois pas être mis en œuvre sur le plan international par la Suisse, dans la mesure où elle constitue un territoire douanier indépendant sur lequel devrait se trouver ses BD de « Central Clearance ». Sur le plan strictement national, il appartiendrait à l'AFD de décider si elle entend appliquer ce concept en Suisse, permettre aux AEO suisses de choisir librement leur BD de « Central Clearance » suisse et d'accepter par là la notion de concurrence entre les BD. Ceci n'aurait toutefois aucun impact sur le déroulement des procédures douanières.

Dans le NCTS, le BD de départ assure le suivi de chaque mouvement de transit et coordonne l'envoi des messages internationaux. Dans l'environnement de la « Central Clearance », cette tâche incomberait au BD d'importation qui serait, de facto, le bureau de « Central Clearance » de l'AEO.

⁶¹ Marks G., F.W. Scharpf, P.C. Schmitter, W. Streeck, 1996, Governance in the European Union, SAGE publications, p. 101

Description des processus imaginés dans le cadre de l'extension du « e-customs » communautaire à un « e-customs » commun :

5.2.1 DANS LE CONTEXTE DE LA « CENTRAL CLEARANCE »

5.2.1.1 EXPORTATION DE SUISSE ET IMPORTATION DANS L'UE

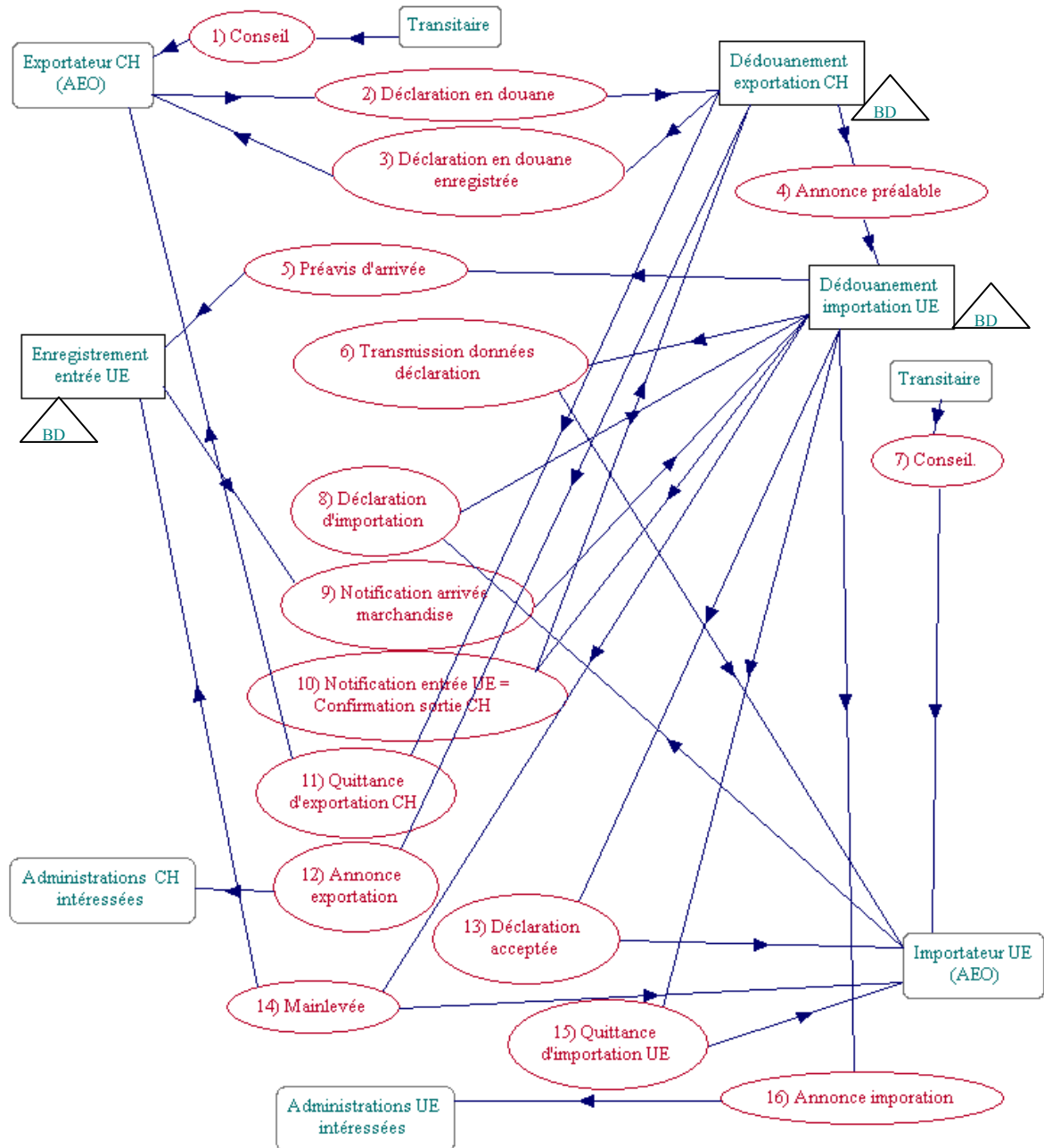


Figure 13 : Exportation CH, importation UE dans le cadre AEO et « Central Clearance »

Légende :

- 1) L'exportateur (AEO) peut avoir recours à un transitaire pour compléter la déclaration en douane ;
- 2) Données nécessaires à l'exportation suisse. L'exportateur (AEO) transmet en plus toutes les données connues susceptibles d'être utilisées lors du dédouanement à l'importation dans l'UE, mais au minimum le No de code du BD d'entrée dans l'UE, de l'AEO destinataire et du BD de « Central Clearance » ;

- 3) Communiquée à l'exportateur avec un document électronique (év. PDF) qui contient le numéro d'identification unique de l'envoi et code à barres correspondant qui permettra l'enregistrement rapide de l'envoi. Ce document confirme l'enregistrement de la déclaration d'exportation, lui confère une valeur légale, mais ne donne pas à l'exportateur droit au remboursement de la TVA ou de toute autre contribution à l'exportation ;
- 4) Les données minimales seront définies dans l'accord international ad hoc ;
- 5) Le message contient toutes les données nécessaires à l'identification de l'envoi, à l'analyse de risque de sécurité pour contrôler l'accessibilité de la marchandise sur le territoire de l'UE et à l'attestation par le BD d'entrée de l'arrivée de la marchandise ;
- 6) Ces données permettront à l'opérateur économique d'établir la déclaration d'importation sans ressaisir les données ;
- 7) L'importateur (AEO) peut avoir recours à un transitaire pour compléter la déclaration d'importation ;
- 8) Les données de la déclaration d'importation complète. Toutes les données sont transmises, même celles déjà en possession du BD, car elle lie l'importateur à l'administration des douanes. Transmission exclusivement par moyens informatiques ;
- 9) Confirme l'arrivée sur le territoire de l'UE de la marchandise ;
- 10) Permet au BD de « Central Clearance » de confirmer la sortie du territoire douanier suisse ;
- 11) La marchandise ayant été effectivement exportée, la quittance d'exportation peut être établie ;
- 12) Les administrations impliquées dans le trafic à l'exportation sont informées par copie électronique de la déclaration de l'exportation de la marchandise. Ces données serviront notamment au contrôle des demandes de remboursement effectuées par les exportateurs ;
- 13) Acceptation de la déclaration qui devient contraignante pour l'importateur (AEO). Les droits et taxes sont dus ;
- 14) Si aucun contrôle matériel n'est requis par le BD de « Central Clearance », la mainlevée de l'envoi est ordonnée par ce dernier et transmise au BD d'entrée et en guise d'information à l'importateur. La marchandise peut entrer dans la circulation intérieure libre et être livrée directement chez le destinataire final ;
- 15) Transmission sous forme électronique de la quittance d'importation. Le recouvrement de la dette douanière s'effectuera selon l'organisation de chaque Etat membre soit par débit d'un compte courant, par facturation par envoi, hebdomadaire ou mensuelle, etc.
- 16) Les administrations impliquées par le dédouanement en question sont informée de l'importation (décompte de licences, contrôles vétérinaires, sanitaires, phytosanitaires, etc.)

5.2.1.2 EXPORTATION D'UN ETAT MEMBRE DE L'UE ET IMPORTATION EN SUISSE

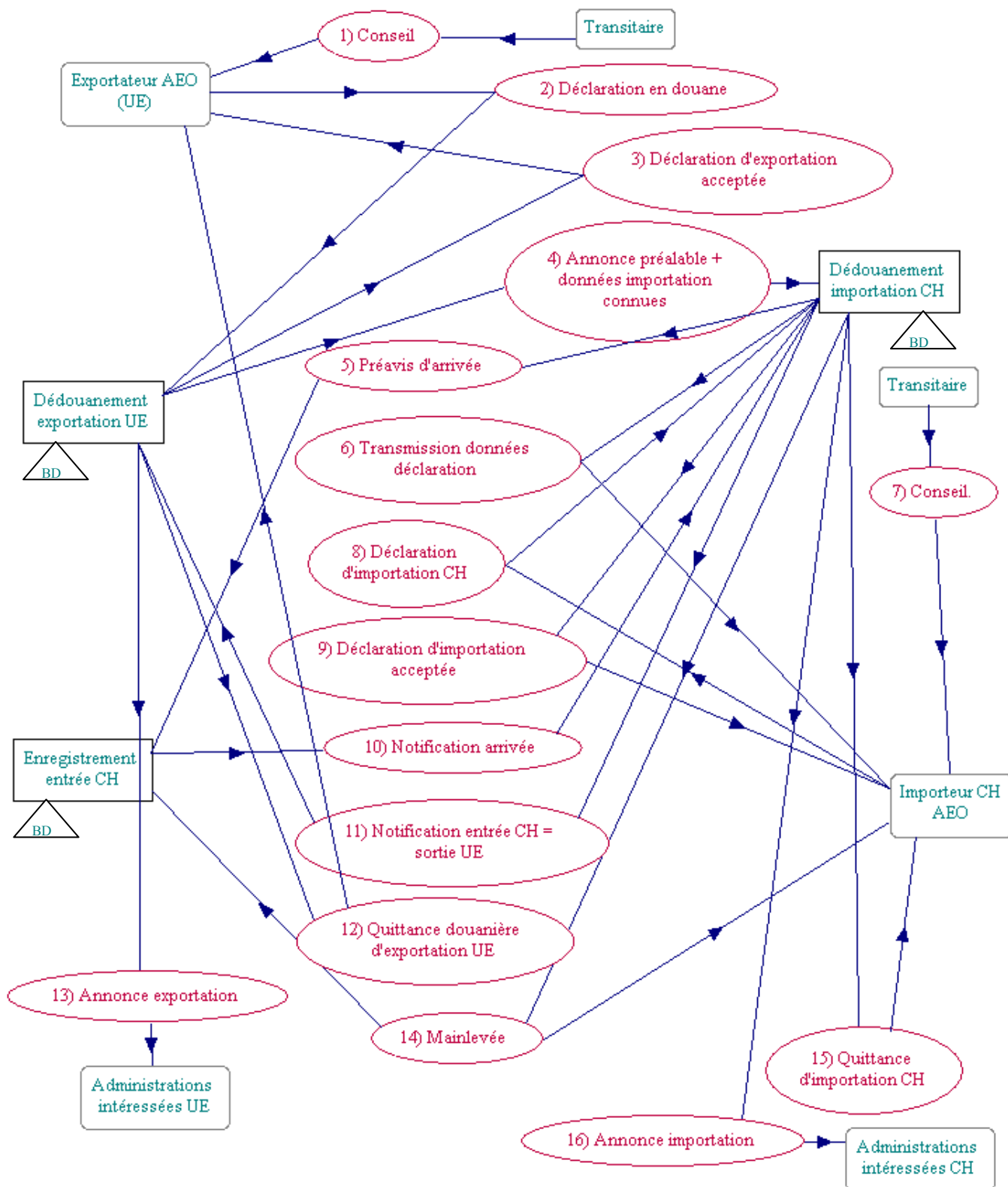


Figure 14 : Exportation UE, importation CH dans le cadre AEO et « Central Clearance »

Légende :

- 1) L'exportateur (AEO) peut avoir recours à un transitaire pour compléter la déclaration en douane ;

- 2) Données nécessaires à l'exportation de l'UE. L'exportateur (AEO) transmet en plus toutes les données connues susceptibles d'être utilisées lors du dédouanement à l'importation en Suisse, mais au minimum le No de code du BD d'entrée dans l'UE, de l'AEO destinataire et du BD de « Central Clearance » ;
- 3) Communiqué à l'exportateur avec un document électronique (év. PDF) qui contient le numéro d'identification unique de l'envoi et code à barres correspondant qui permettra l'enregistrement rapide de l'envoi. Ce document confirme l'enregistrement de la déclaration d'exportation, lui confère une valeur légale, mais ne donne pas à l'exportateur droit au remboursement de la TVA ou de toute autre contribution à l'exportation ;
- 4) Les données minimales seront définies dans l'accord international ad hoc ;
- 5) Le message contient toutes les données nécessaires à l'identification de l'envoi et à l'attestation par le BD d'entrée de l'arrivée de la marchandise en Suisse ;
- 6) Ces données permettront à l'opérateur économique d'établir la déclaration d'importation sans ressaisir les données ;
- 7) L'importateur (AEO) peut avoir recours à un transitaire pour compléter la déclaration d'importation ;
- 8) Les données de la déclaration d'importation complète. Toutes les données sont transmises, même celles déjà en possession du BD, car elle lie l'importateur à l'administration des douanes. Transmission exclusivement par moyens informatiques ;
- 9) Acceptation de la déclaration qui devient contraignante pour l'importateur (AEO). Les droits et taxes sont dus ;
- 10) Confirme l'arrivée sur le territoire suisse de la marchandise ;
- 11) Permet au BD de « Central Clearance » de confirmer la sortie du territoire douanier de l'UE ;
- 12) La marchandise ayant été effectivement exportée de l'UE, la quittance d'exportation peut être établie ;
- 13) Les administrations impliquées dans le trafic à l'exportation sont informées par copie électronique de la déclaration de l'exportation de la marchandise. Ces données serviront notamment au contrôle des demandes de remboursement effectuées par les exportateurs ;
- 14) Si aucun contrôle matériel n'est requis par le BD de « Central Clearance », la mainlevée de l'envoi est ordonnée par ce dernier et transmise au BD d'entrée et en guise d'information à l'importateur. La marchandise peut entrer dans la circulation intérieure libre et être livrée directement chez le destinataire final ;
- 15) Transmission sous forme électronique de la quittance d'importation. Le recouvrement de la dette douanière s'effectuera par débit par le BD de « Central Clearance » du compte courant de l'AEO ;
- 16) Les administrations impliquées par le dédouanement en question sont informées de l'importation (décompte de licences, contrôles vétérinaires, sanitaires, phytosanitaires, etc.)

5.2.1.3 IMPORTATION EN SUISSE AVEC VÉRIFICATION

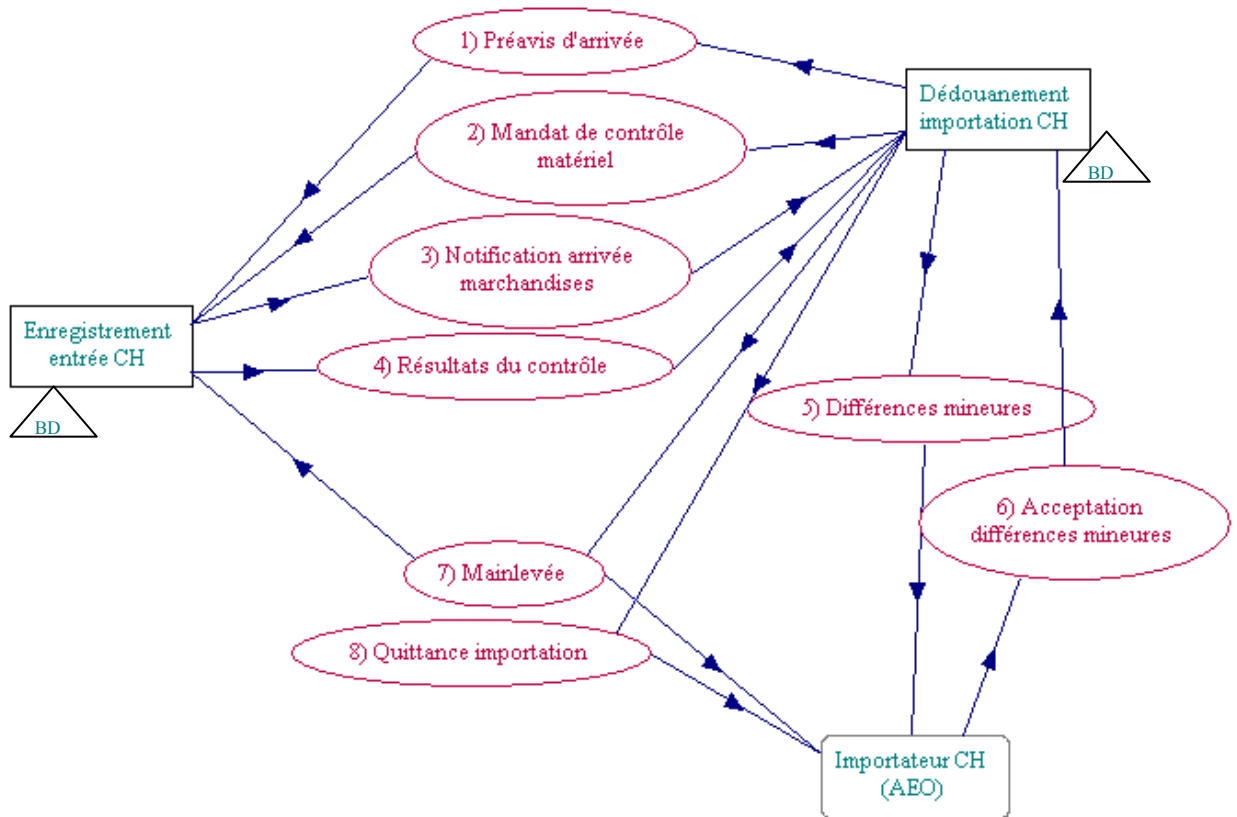


Figure 15 : Contrôle matériel à la frontière dans le cadre AEO et « Central Clearance »

Légende :

- 1) Le message contient toutes les données nécessaires à l'identification de l'envoi, à l'analyse de risque de sécurité pour contrôler l'accessibilité de la marchandise sur le territoire de l'UE et à l'attestation par le BD d'entrée de l'arrivée de la marchandise ;
- 2) Sur la base de l'analyse de risque informatisée et d'un processus de sélection ad hoc, le BD de « Central Clearance » décide du contrôle matériel de la marchandise. Il transmet dans le mandat la référence de la déclaration d'importation qui doit être accessible par le BD d'entrée dans le système CH, le résultat de son analyse de risque et les objectifs du contrôle ;
- 3) Confirme l'arrivée sur le territoire CH de la marchandise ;
- 4) En utilisant les protocoles mis en œuvre dans le NCTS ;
- 5) Les différences mineures sont communiquées sous forme de modification de la déclaration d'importation pour acceptation par l'opérateur ;
- 6) Il accepte ainsi la modification de la déclaration d'importation ;
- 7) la mainlevée de l'envoi est transmise au BD d'entrée et en guise d'information à l'importateur. La marchandise peut entrer dans la circulation intérieure libre et être livrée directement chez le destinataire final ;
- 8) Transmission sous forme électronique de la quittance d'importation. Le recouvrement de la dette douanière s'effectuera par débit par l'AFD du compte courant de l'importateur ;
- 9) Toutes les administrations impliquées par le dédouanement en question sont informées de l'importation (décompte de licences, contrôles vétérinaires, sanitaires, phytosanitaires, etc.)

Les vérifications matérielles des envois adressés de AEO à AEO dans le mode « Central Clearance » seraient réduites au strict minimum. Le principe même de l'opérateur agréé veut que l'administration des douanes contrôle le système opérationnel de l'entreprise

avant l'attribution de l'autorisation et que la comptabilité, la gestion informatisée du stock et les inventaires permettent le suivi des mouvements des marchandises et le contrôle de leur adéquation avec les déclarations en douane ; ces contrôles pouvant intervenir à tout moment, indépendamment du mouvement des marchandises.

En cas de découverte d'irrégularités graves, l'envoi serait mis sous scellés et acheminé sous couvert d'une procédure de transit au domicile de l'AEO ou au BD de « Central Clearance ».

5.2.1.4 IMPACT EN TERME DE PROCÉDURE

La superposition des figures Nos 3 et 13 ci-dessus démontre que l'option de l'extension du « e-customs » communautaire au « e-customs » commun présentée dans ce chapitre serait rendue possible par l'ajout de deux messages internationaux et l'adaptation de certains messages nationaux ou communautaires existants. En effet, ces deux messages permettraient d'intégrer les opérations d'exportation suisses dans la procédure d'importation européenne du « e-customs ».

Elle rendrait d'abord, possible la suppression de la procédure du transit et libérerait les marchandises de toute contrainte douanière dès le franchissement de la frontière, dans le sens de l'importation et jusqu'au franchissement de la frontière, dans le sens de l'exportation.

Puis, le contrôle à la sortie des mouvements NCTS, que la Suisse a ajouté de façon autonome au système, serait supprimé, permettant ainsi l'application du principe du NCTS qui définit comme BD de passage, celui d'entrée dans le prochain territoire douanier. Ainsi, le flux des marchandises ne serait géré dans chaque sens du trafic plus que par une seule administration douanière.

Par ailleurs, le transfert des dédouanements de la frontière à l'intérieur du pays, voulu aussi bien par la Suisse que par l'UE, deviendrait effectif, en l'occurrence pour la part du trafic couvert par la « Central Clearance » ; qui pourrait couvrir, selon les objectifs de la douane suédoise⁶², jusqu'à 80 % du trafic commercial⁶³.

⁶² L'exemple suédois est intéressant, dans la mesure où en 1995 déjà, la douane suédoise a lancé un programme de modernisation de ses procédures, le concept Stairway, qui englobe :

- Un système douanier qui inclut tous les processus et procédures douanières ;
- Une plateforme de partenariat douane - opérateurs économiques ;
- Un cadre définissant les facilitations dans procédures douanières et les simplifications pour les opérateurs ;
- Un modèle national et international d'accréditation et de certification des opérateurs agréés.

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, ce programme a été complété par un volet sécurité dénommé « StairSec » qui est compatible avec les concepts américains décrits dans le chapitre 1 ci-devant.

⁶³ Karlsson L., 2005, The Stairway Management of an Authorised Secure Global Supply Chain Capacity Building for a Customs Environment in a Changing World, Swedish Customs, p. 259

5.2.2 HORS DU CONTEXTE DE LA « CENTRAL CLEARANCE »

Les administrations douanières impliquées dans le développement du statut d'AEO et du concept de la « Central Clearance » souhaitent attirer une partie significative du commerce dans le cadre de ces procédures.

Les entreprises qui opéreront hors du mode « Central Clearance » au sein de l'UE ne bénéficieront pas des avantages de la « Central Clearance » et resteront dans le schéma actuel qui inclut la procédure de transit. Il en serait de même pour les non AEO suisses.

En terme d'analyse de risque et de contrôles matériels, les opérateurs non AEO ne bénéficieraient pas du même niveau de confiance de la part des administrations douanières. En effet, ces dernières ne disposeraient pas des mêmes possibilités d'opérer des contrôles à posteriori sur la base de registres tenus selon les règles définies dans le statut d'AEO. Aussi, les transports de marchandises de ces opérateurs seraient soumis à des contrôles matériels plus fréquents, qui seraient en principe effectués à leur domicile ou au bureau de douane de l'intérieur du pays. Une partie des contrôles pourrait toutefois être effectuée à la frontière pour augmenter l'effet de surprise.

Les entreprises exclues du mode « Central Clearance » pourraient toutefois profiter du volet sécurité du statut d'AEO. Un transporteur, par exemple, serait intéressé au volet sécurité du statut, car il lui permettrait d'intégrer la chaîne logistique sécurisée et de bénéficier de ses avantages.

Pour le trafic non AEO, si l'UE maintenait à l'égard de la Suisse son exigence de l'annonce préalable, celle-ci serait effectuée par l'AFD pour les envois sous couvert d'un transit NCTS. Dans le trafic chemin de fer par contre, où le NCTS n'est pas utilisé par les opérateurs traditionnels, la solution à la question de l'annonce préalable n'a toujours pas été trouvée ni par la Suisse ni par l'UE.

5.3 IMPACT SUR LES FLUX DES MARCHANDISES

5.3.1 TRAFIC ROUTIER

Un des objectifs de la « Central Clearance » est de supprimer la procédure de transit et de libérer la logistique des contraintes douanières à l'intérieur des frontières de l'UE. Dans l'option étudiée, la portée serait identique en Suisse. Dans le cas d'une exportation suisse, par exemple, le cheminement de la marchandise jusqu'au passage de la frontière serait complètement libre sur le plan douanier, dès l'enregistrement de la déclaration d'exportation. Dans le sens de l'importation, la marchandise serait introduite dans la circulation intérieure libre dès le franchissement de la frontière.

De fait, l'option de l'intégration des procédures douanières suisses dans le « e-customs », permettrait à l'AFD de résoudre simultanément quatre problématiques lancinantes dans le domaine de l'exploitation. D'abord celle du désengorgement des BD de frontière par le transfert effectif des procédures de dédouanement de la frontière vers l'intérieur du pays. Puis, celle de la livraison directe après le passage de la frontière dans le sens de l'importation et du chargement de marchandises entre le domicile de l'expéditeur agréé et la frontière, dans le sens de l'exportation, facilitations souhaitées par les milieux économiques suisses. De plus, la question de l'annonce préalable serait intégralement résolue. Finalement, cette option permettrait de définir une nouvelle répartition des tâches entre BD de frontière et de l'intérieur du pays.

5.3.2 TRAFIC CHEMIN DE FER

Sur le plan douanier international, la plus grande difficulté dans ce trafic réside dans le fait que les compagnies nationales privatisées, soucieuses de conserver l'acquis, ont refusé de mettre en œuvre le NCTS.

Aujourd'hui, force est de constater que le trafic chemin de fer se déroule sans système informatisé d'échange d'information qui permette aux administrations douanières de contrôler efficacement ce trafic et, partant, de mettre en œuvre le concept de la « Central Clearance ».

Dans l'optique d'une reprise par l'AFD de ce concept, les ex-entreprises nationales (CFF et BLS) se verraient exclues du transport des marchandises échangées entre AEO parce qu'ils ne disposent pas de l'infrastructure informatique nécessaire à l'acheminement des flux d'information. A contrario, les nouvelles entreprises privées concurrentes qui opèrent dans ce trafic appelé « Open Access » ont adopté le NCTS et pourraient dès lors accéder à ce marché.

En outre, dans le domaine de la garantie, il faut relever que la réforme du Code communautaire des douanes supprimera la « dispense de garantie par loi » sur laquelle se fonde l'exemption de la garantie pour les opérations de transit dont bénéficient actuellement les compagnies de chemin de fer européennes.

Il sied de relever ici qu'un groupe de travail interne à l'AFD planche actuellement sur un projet informatique qui permettrait de combiner le système de gestion du trafic chemin de fer « Cargo Information System » (CIS) - qui permet la gestion de l'infrastructure ferroviaire suisse – avec les systèmes des autres acteurs qui interviennent dans le « Cargo processing » sur le territoire suisse. Dans l'option de l'intégration des procédures douanières dans le « e-customs » et dans celle du maintien par l'UE de l'obligation de l'annonce préalable, il est impératif que ce système permette la gestion et l'acheminement des données NCTS.

5.3.3 TRAFIC AÉRIEN ET TRAFIC FLUVIAL

Compte tenu des particularités des trafics aérien et fluvial, et de l'organisation de la prise en charge des marchandises dans les aéroports et les ports, le schéma de « Central Clearance » ci-dessus pourrait y être appliqué tel quel dans ces deux trafics. Par ailleurs, dans ces deux modes de transport, le trajet dans les airs ou sur le Rhin entre la frontière et le BD peut être considéré comme sûrs d'un point de vue douanier.

Ainsi, les BD des aéroports et des ports rhénans pourraient faire office soit de BD d'entrée, dans le cas où le dédouanement était effectué dans un BD « Central Clearance » de l'intérieur du pays, soit de BD de « Central Clearance », dans le cas où un AEO avait choisi d'y effectuer ses formalités douanières. Solution qui offrirait une flexibilité optimale aux opérateurs économiques qui auraient choisi ces modes de transport pour l'acheminement de leurs marchandises.

5.4 IMPACT SUR LE PLAN LÉGAL

La voie de l'intégration nécessiterait une nouvelle base légale qui réglerait la collaboration des deux parties dans ce projet. De l'avis de la majorité des experts interviewés, une convention technique du type de celle relative à un régime de transit commun (RS 0.631.242.04⁶⁴) devrait être élaborée. Elle réglerait notamment les responsabilités des BD de « Central Clearance » et ceux d'entrée et de sortie, les concepts de collaboration aux postes frontières, les modalités techniques et celles relatives aux procédures douanières et le contenu des messages. Comme la convention sur le transit se limite aux termes de collaboration dans cette procédure, la convention sur le « e-customs » commun se limiterait aux aspects procéduraux et organisationnels liés à la collaboration technique dans ce domaine. Chaque partie conserverait son indépendance législative et ses règles internes de procédures.

Une telle convention devrait être soumise au parlement pour approbation.

Les étapes formelles pour la conclusion d'une telle Convention sont décrites dans l'annexe 2 ci-après.

5.5 IMPACT EN TERME D'ORGANISATION DE L'AFD

5.5.1 BUREAUX FRONTIÈRE

Dans l'hypothèse de la reprise par l'AFD des concepts du « e-customs » et sa participation à ce projet européen, l'AFD devrait attribuer aux BD de frontière les mêmes responsabilités que l'UE, soit l'enregistrement des envois à l'entrée, le contrôle

⁶⁴ RS 0.631.242.04

d'accessibilité des marchandises sur le territoire suisse et les vérifications matérielles des envois soumis à un contrôle par le BD de l'intérieur. Leurs compétences de dédouanement à l'importation et à l'exportation seraient limitées strictement aux besoins du marché local. Par contre, ils conserveraient les tâches liées à la perception de la taxe sur les poids lourds

Par ailleurs, l'AFD devrait supprimer les contrôles à la sortie qu'elle effectue aujourd'hui sur les mouvements NCTS, que ce soit pour le transit direct à travers la Suisse ou le trafic à l'exportation.

Les BD de frontière suisses subiraient ainsi la même métamorphose que les BD de l'UE dont les compétences ont été redéfinies dans le dernier amendement du Code communautaire des douanes.

Dans certains petits BD de frontière, l'enregistrement du passage pourrait être effectué indifféremment par l'une ou l'autre administration douanière présente. Une telle répartition des tâches existe aujourd'hui à la frontière entre la Norvège et la Suède, où les postes de douane ne sont plus occupés que par une seule administration douanière, qui effectue indifféremment les formalités pour les deux pays.

5.5.2 BUREAUX DE L'INTÉRIEUR DU PAYS

Les bureaux de l'intérieur du pays deviendraient, dans l'option d'une intégration des procédures, des bureaux « Central Clearance ». A ce titre, ils se verraient attribuer toutes les responsabilités liées à la détermination de la destination douanière de la marchandise. En fait, toutes les opérations effectives de dédouanement, avec les implications fiscales et celles liées à l'application des lois et ordonnances autres que douanières, seraient effectuées dans ces bureaux.

Dans le sens de l'exportation, ils procéderaient aux dédouanements et décideraient des contrôles matériels en fonction de leur analyse de risque. Pour les non AEO qui devraient avoir recours à la procédure du transit, les contrôles matériels resteraient normalement effectués à l'intérieur du pays, avec possibilité d'effectuer des contrôles complémentaires lors du franchissement de la frontière. Par ailleurs, les BD de l'intérieur demeureraient les gestionnaires des mouvements NCTS.

Les bureaux de « Central Clearance » seraient chargés de la gestion opérationnelle des dossiers AEO et effectueraient à ce titre les contrôles à posteriori au sein des entreprises. Ces contrôles ne se limiteraient pas aux seules marchandises importées ou exportées, mais s'étendraient aux systèmes de gestion internes mis en place pour l'obtention du statut d'AEO.

Sur le plan technique, les BD de l'intérieur du pays deviendraient, dans le sens de l'importation, et dans le mode « Central Clearance », les administrateurs des messages

nationaux et internationaux définis dans le concept ci-dessus. Il leur appartiendrait, dès lors, de lancer les éventuelles procédures de recherche ou autres mesures en cas de non déroulement correct des opérations douanières.

5.5.3 DIRECTIONS D'ARRONDISSEMENT ET DIRECTION GÉNÉRALE

Dans l'option de l'intégration, la nouvelle organisation des flux d'information, la modification des flux des marchandises, la nouvelle répartition des compétences entre BD de l'intérieur du pays et de frontière, ainsi que les nouvelles tâches d'accréditation et de contrôle du statut d'AEO, soulèveraient pour l'AFD des défis organisationnels, qui pourraient remettre en question la division géographique en quatre arrondissements du territoire douanier suisse.

Un autre défi organisationnel consisterait à adapter les structures de la Direction générale aux exigences d'une administration organisée selon les processus qui deviendraient plus directs, plus transparents et partiellement automatiques.

Dans ce sens, une « Division principale des processus ou des procédures » qui couvrirait aussi bien les aspects légaux (procéduraux) que ceux liés à l'exploitation devrait être créée. De fait, à cause de l'informatisation les aspects procéduraux et d'exploitation sont désormais indissociables.

5.5.4 IMPACT EN TERME DE PERSONNEL

Les modifications structurelles qu'entraînerait l'option de l'intégration des procédures douanières dans le « e-customs » auraient de toute évidence un impact important sur le personnel de l'administration des douanes.

Dans les BD de frontière, les tâches se limiteraient essentiellement à l'enregistrement des envois, au contrôle matériel des envois sélectionnés par les BD de l'intérieur et aux dédouanements pour le marché local. L'exécution de ces tâches nécessiterait une formation douanière traditionnelle dans le domaine de la technologie et du tarif.

Par rapport à la situation actuelle, l'effectif des BD de frontière tels que « Basel Weil Autobahn », et « Chiasso Strada », qui sont aujourd'hui parmi les plus importants de Suisse, verraient leurs effectifs diminuer considérablement.

Par contre, ceux des BD de l'intérieur du pays devraient être augmentée pour couvrir les besoins engendrés par l'accroissement du trafic et par les nouvelles tâches liées notamment à la certification et au contrôle du statut d'AEO.

Dans le domaine de l'accréditation, une nouvelle formation devrait être dispensée. En effet, l'accréditation s'avérerait être un processus complexe qui requerrait une organisation du type projet avec un directeur de projet [au niveau supérieur (direction générale) qui

assurait une égalité de traitement sur le territoire] et un chef de projet responsable de la gestion opérationnelle et de la bonne utilisation des ressources [au niveau direction d'arrondissement ?]. L'équipe de projet [issue des bureaux de l'intérieur du pays] serait constituée de spécialistes en matière d'accréditation. Ces spécialistes effectueraient également les contrôles du respect des critères d'obtention du statut d'AEO sur une base de rotation.

5.6 IMPACT EN TERME ÉCONOMIQUE

L'option de l'extension du « e-customs » communautaire à un « e-customs » commun se caractérise par un allègement des procédures douanières suisses grâce à leur fusion partielle avec les concepts innovateurs mis en œuvre par l'UE dans le cadre du projet « e-customs ».

Le « Impact Assessment »⁶⁵ de la DG TAXUD estime que le « re-engineering » des procédures douanières induit par la mise en œuvre du « e-customs » permettrait aux opérateurs de réduire les coûts de dédouanement jusqu'à 70 %⁶⁶.

En outre, un rapport d'évaluation effectuée par la douane suédoise sur la mise en œuvre de la première étape (1999-2005) du projet « Stairway » relève que les opérateurs suédois ont réduit en moyenne de 55 % les coûts des opérations douanières, alors que la maison IKEA les diminuait de 50 %⁶⁷ durant la même période.

Les procédures douanières suisses sont susceptibles d'être simplifiées autant que celles de nos voisins de l'UE. Ainsi, les réductions de coûts de dédouanement que pourraient escompter les opérateurs suisses grâce à la modernisation des procédures douanières et surtout grâce à la combinaison du statut d'AEO avec le concept de la « Central Clearance » pourraient être de la même ampleur que celles estimées par la DG TAXUD.

En conséquence, la création d'une « Communauté européenne des procédures douanières » telle qu'esquissée dans cette hypothèse de travail, placerait les exportateurs et importateurs suisses dans une situation micro économique identique à celle de leurs homologues européens. De ce fait, les prévisions économiques de la Commission pourraient s'appliquer

⁶⁵ Note for the file : Costs and benefits of the four options of e-Customs as described in the Impact Assessment D (2005) D/4114

⁶⁶ Note for the file : Costs and benefits of the four options of eCustoms as described in the Impact Assessment D (2005) D/4114, p.2

⁶⁷ Karlsson L, 2005, The Stairway Management of an Authorised Secure Global Supply Chain Capacity Building for a Customs Environment in a Changing World, Swedish Customs, p. 166

à la Suisse et une croissance de 2 %⁶⁸ par an du commerce international pourrait être attendue d'une intégration partielle des procédures douanières suisses dans celles de l'UE.

Par ailleurs, les évaluations de la DG TAXUD démontrent que le retour sur investissements - qui pourraient s'élever à 250 % des coûts du NCTS jusqu'en 2013, selon la Commission européenne - des quatre options décrites dans le « Impact Assessment » sera le meilleur et le plus rapide pour l'option 3, celle qui est proposée dans la présente option.

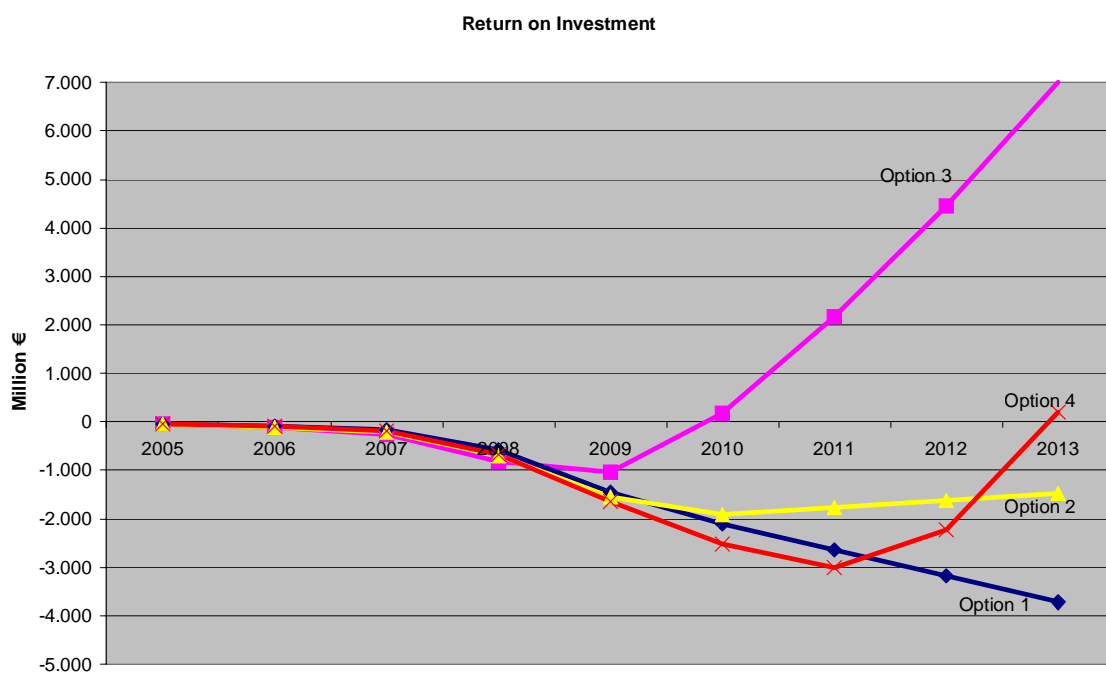


Figure 16 : Retour sur investissement selon scénarii "e-customs"⁶⁹

En cela, les conclusions de la DG TAXUD concordent avec les estimations de la Banque mondiale dont l'économiste en chef du groupe « Development Research » écrit: « *We are now looking at the issue of security and trade ; we believe there is a potential win-win situation in relation to both security and trade facilitation*⁷⁰ ».

Dans le même ordre d'idées, l'étude économique soutenant le rapport d'intégration 1999⁷¹, estime qu'en cas d'adhésion à l'UE les coûts à la frontière et les coûts de transports

⁶⁸ Note for the file : Costs and benefits of the four options of eCustoms as described in the Impact Assessment D (2005) D/4114

⁶⁹ Note for the file : Costs and benefits of the four options of eCustoms as described in the Impact Assessment D (2005) D/4114, p. 5

⁷⁰ United Nations Economic Commission for Europe, 2003, Sharing the Gains of Globalisation in the New Security Environment, The Challenges to Trade Facilitation, United Nations New York and Geneva, p 69

⁷¹ Müller T. et Grether J.-M. 1999, Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europa, Contribution à la politique économique No 4, publication OFDE, p. 43

pourraient baisser, selon les branches économiques considérées, de 1.2 à 2.73 % de la valeur de la marchandise exportée.

Les avantages économiques de la présente hypothèse de travail ne pourraient certes pas apporter une telle réduction des coûts parce que la nécessité de remplir des formalités douanières subsistera. Toutefois, le niveau de simplification possible dans le mode « Central Clearance », la transmission directe à l'AFD des données de la déclaration par les exportateurs, respectivement importateurs, la disjonction des opérations douanières de la logistique du transport ainsi que la réduction des temps d'attente aux frontières seraient susceptibles de provoquer un impact économique proche des chiffres ci-dessus.

La mise en œuvre de l'option de l'intégration permettrait, après des investissements initiaux relativement importants et une période de restructuration de l'AFD, d'engendrer une baisse des coûts administratifs et une augmentation de l'efficacité des services douaniers. En effet, dans son évaluation de la mise en œuvre de la première partie du projet « Stairway »⁷², la douane suédoise a relevé, outre une baisse des coûts administratifs, notamment une augmentation des recettes douanières, une augmentation des saisies de marchandises illicites découvertes grâce à la collaboration des partenaires agréés, une diminution des erreurs de déclaration et, une augmentation de la satisfaction des « clients » de la douane.

Sur le plan économique, la Suisse a intérêt à saisir l'opportunité que lui offre, d'une part la sécurisation de la chaîne logistique, qui a pris corps au sein de l'UE avec l'amendement dit de « sécurité » du Code communautaire des douanes et, d'autre part, la réforme de ce même Code dont les concepts innovateurs seront mis en œuvre dans le « e-customs ».

5.7 IMPACT SUR LE PLAN POLITIQUE

L'intégration des procédures douanières suisses dans le « e-customs » permettrait à la Suisse de s'inscrire comme partenaire privilégié de l'UE dans le domaine douanier. Une initiative dans ce domaine lui permettrait également d'affirmer sa volonté de transparence, notamment par le transfert automatique de la valeur déclarée à l'exportation à l'administration douanière de l'Etat membre d'importation.

En proposant à l'UE la construction d'une « Communauté européenne des procédures douanières », la Suisse lui permettrait de tester la faisabilité d'un « e-customs » commun avec un partenaire de choix. Une fois les spécifications fonctionnelles et techniques du « e-customs » établies pour y intégrer un pays tiers, rien ne s'opposerait à une extension du système à d'autres pays.

⁷² Karlsson L, 2005, The Stairway Management of an Authorised Secure Global Supply Chain Capacity Building for a Customs Environment in a Changing World, Swedish Customs, p. 169

Il sied de noter ici que malgré son union douanière avec l'UE, la Turquie n'est pas associée au projet « e-customs » et aucun plan n'est prévu pour l'y intégrer.

Les interviews menées au Secrétariat de l'AELE et auprès du ministère des affaires étrangères de Norvège confirment que l'initiative de la Suisse dans le domaine provoquerait une réaction identique de la part de la Norvège. Dans ce cas, le Secrétariat de l'AELE de Bruxelles redeviendrait un partenaire incontournable de la Commission dans la construction de l'Europe douanière.

Finalement, il a été rappelé à l'auteur lors de discussions au sein de la DG TAXUD que des collègues suisses avaient apporté des contributions déterminantes dans toutes les étapes importantes de la construction de la douane européenne, notamment dans le cadre de la création du DAU ou de la mise en œuvre du NCTS. Au niveau des experts, une collaboration avec l'AFD serait souhaitée.

5.8 IMPACT SUR LES PARTENAIRES DE LA DOUANE

Dans l'hypothèse de la mise en œuvre en Suisse des concepts du « e-customs », les transitaires et autres partenaires de la douane auraient à relever les mêmes défis que leurs homologues de l'UE.

Les transitaires sont aujourd'hui encore des acteurs centraux des procédures de dédouanement. En effet, les importateurs et les exportateurs ne peuvent être présents à la frontière au moment du dédouanement de leurs marchandises pour transmettre les déclarations sur support papier au BD. Aussi mandatent-ils pour cela un intermédiaire qui remplit, sur la base d'instructions écrites et sous leur responsabilité les déclarations en douane, et qui s'acquitte pour eux des droits et taxes dus auprès de l'administration des douanes.

Compte tenu des progrès technologiques actuels et de l'émergence de l'Internet, cet intermédiaire n'est plus indispensable. En effet, les données de la déclaration en douane peuvent être envoyées par Internet directement du système de l'exportateur, respectivement importateur, au système douanier. Dans les schémas des procédures ci-dessus, le transitaire n'apparaît d'ailleurs plus que comme consultant auquel les exportateurs/importateurs peuvent avoir recours, si nécessaire. C'est donc dans la direction de consultant pour les questions de dédouanement ou d'obtention du statut d'AEO que pourrait évoluer la profession de transitaire.

Comme indiqué ci-dessus, la mise en œuvre des statuts d'AEO et du concept de « Central Clearance » permettrait de renoncer partiellement à la procédure de transit. Comme les dédouanements opérés dans le mode « Central Clearance » pourraient à terme représenter

80 % du commerce⁷³, c'est dans cette même proportion que diminuerait le nombre de mouvements de transit dans les échanges commerciaux entre la Suisse et l'UE.

Les logisticiens, quant à eux, conserveraient toutes leurs prérogatives. Ils pourraient obtenir le statut d'AEO dans le domaine de la sécurité, selon les critères de l'Art. 14 a à s du projet de règlements d'application du Code communautaire des douanes⁷⁴, ce qui pourrait représenter pour eux une opportunité. Par ailleurs, le concept de « Central Clearance » leur permettrait de rationaliser les transports, dans la mesure où la chaîne logistique pourrait s'organiser hors des contraintes douanières jusqu'à l'entrée du moyen de transport dans le prochain territoire douanier.

Les procédures proposées dans cette étude permettraient aux exportateurs, respectivement importateurs, de transmettre directement les données des déclarations à leur administration douanière. Pour remplir ces déclarations ils pourraient, si nécessaire, avoir recours aux conseils d'un transitaire.

Dans ce contexte, les logiciels douaniers pour transitaires qui sont aujourd'hui indispensables pour procéder à des dédouanements électroniques au moyen du M90 n'auraient plus leur raison d'être. Or, les entreprises spécialisées dans le développement de logiciels pour transitaires constituent actuellement une seconde catégorie de partenaires importants pour l'AFD. En effet, dès le début de l'informatisation, l'AFD a publié les spécifications techniques des interfaces externes et a laissé le soin à ces entreprises de développer et de commercialiser les programmes auprès des transitaires, après que les logiciels aient obtenu l'homologation de l'AFD. A titre d'exemple, les modules pour transitaires du NCTS ont été commercialisés par une vingtaine d'éditeurs de logiciels.

⁷³ Karlsson L., 2005, The Stairway Management of an Authorised Secure Global Supply Chain Capacity Building for a Customs Environment in a Changing World, Swedish Customs, p. 259

⁷⁴ TAXUD/1250/2005, juillet 2005

CHAPITRE 6

ÉVALUATION DE LA VOIE DE L'INTÉGRATION

6.1 SYNTHÈSE

L'option de l'intégration prend en compte la réalité de l'internationalisation croissante des politiques publiques et la nécessité de mettre en œuvre une gouvernance qui intègre la dimension internationale « Multi Level Government⁷⁵ » et elle se caractérise par son ambition et sa dimension européenne.

Son ambition, parce qu'elle définit une stratégie à long terme de l'AFD et qu'elle ouvre les portes d'un « re-engineering » des procédures douanières internes et vis-à-vis des opérateurs économiques. Par ailleurs, elle propose des solutions à des problèmes nationaux en terme de gestion des flux de marchandises et aux besoins de restructuration - non traités dans cette étude - liés aux restrictions budgétaires. De plus, elle remet en question l'organisation structurelle de l'AFD.

De fait, l'option de l'intégration représente pour l'AFD un test de ses capacités de réaction par rapport à la situation interne, par rapport aux développements internationaux dans le domaine de la sécurisation de la chaîne logistique et par rapport à la réforme du Code communautaire des douanes.

Sa dimension européenne, parce que cette option permettrait un rapprochement de l'UE dans le domaine douanier par la construction d'une « communauté européenne des procédures douanières » initiée par la mise en œuvre du NCTS, tout en maintenant l'indépendance législative et réglementaire des Parties à la convention.

6.2 THÈSE

Les interviews⁷⁶ menées auprès du Bureau de l'Intégration (BI), du seco, de la DG TAXUD, du Secrétariat de l'AELE, du Ministère des Affaires étrangères de Norvège, d'économiesuisse et de l'AFD confirment, dans leur grande majorité, la faisabilité procédurale, technique et politique de l'option de l'intégration. Il apparaît même qu'elle serait souhaitée sur le plan économique, en terme de simplification des formalités de dédouanement et pour permettre une accélération des flux d'information et de marchandises.

⁷⁵ Hooghe L. and Marks G., 2001, Types of Multi-Level Governance, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 (2001) No 11 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011.htm>)

⁷⁶ Les interviews sont disponibles auprès de l'auteur

L'option de l'intégration exigerait de la part des Etat membres de l'UE et de la Suisse une plus grande transparence, dans la mesure où la position tarifaire des marchandises exportées et leur valeur seraient transmises systématiquement à l'administration douanière partenaire. Il ressort des interviews que le Ministère des Affaires étrangères de Norvège et l'AFD sont les plus sceptiques vis-à-vis de l'élargissement de la palette des informations transmises. Le BI, le seco et economiesuisse estiment pour leur part que si l'intérêt général, notamment économique l'exige, la transmission de ces données supplémentaires pourrait être faite.

Toutefois, la question de la protection des données et de la confidentialité a été relevée par la majorité des interlocuteurs. Il apparaît en effet nécessaire que la base légale qui serait créée pour permettre la réalisation de l'option de l'intégration restreigne l'utilisation des données aux seules procédures douanières dans les Parties à cet accord.

Au sein de la DG TAXUD, il a été relevé que les Etats membres ont de fortes réticences à transmettre des informations sensibles aux partenaires économiques extra-européens – hors UE + AELE - mais que le degré de collaboration avec la Suisse et la Norvège était tel que l'échange de l'intégralité des données de la déclaration d'exportation ne constituerait pas un problème. Il a aussi été relevé que le degré de coopération entre partenaires était le baromètre de la volonté politique.

Au sein de l'AFD, les réticences envers l'option de l'intégration sont plus grandes. Les conséquences défavorables sur les entreprises qui profitent du statut « off shore » de la Suisse et sur les intermédiaires (transitaires et producteurs de logiciels), en particulier les pertes d'emplois dans ces secteurs, sont plus fréquemment citées.

Les résultats des interviews sont synthétisés dans le tableau ci-dessous :

Souhaitable ++, Faisable +, Neutre ≈, Négatif -- Pas prononcé 0

	Economique	Politique	Légale	Procédure
economiesuisse	+	+	+	++
Bureau de l'Intégration	++	+	+	++
seco	++	+	+	++
Commission européenne	++	++	+	++
Secrétariat de l'AELE	++	0	+	++
Affaires étrangères NO	++	+	+	+
AFD	≈	--	+	+

Figure 17 : Synthèse des résultats des interviews

L'option de l'intégration des procédures douanières dans « e-customs » soulèverait bien sûr des oppositions de la part de différents acteurs suisses.

D'abord des transitaires qui, aujourd'hui déjà, s'opposent à la modernisation des procédures d'exportation et s'acharnent pour conserver des procédures à deux phases basées sur une philosophie héritée des procédures papier. Ils s'opposent également à la stratégie de l'AFD pour le trafic routier et au déplacement des dédouanements vers l'intérieur du pays qui tendrait à minimiser la problématique des bouchons quotidiens aux BD de frontière.

Puis, des opérateurs qui déclarent les marchandises de grande valeur au moyen des déclarations sur support papier et/ou qui transitent des marchandises de port franc à port franc au moyen d'acquits-à-caution et qui tirent ainsi profit du statut « off shore » de la Suisse ne ménageraient pas leurs efforts pour s'opposer à la mise en œuvre de l'option considérée.

De fait, on le constate aujourd'hui, ces deux catégories d'acteurs sont prêtes à entraver les processus de modernisation de l'AFD pour conserver, d'une part leur position monopolistique dans le jeu des procédures douanières et, d'autre part, les avantages que leur procurent des procédures papier sur la base desquels aucune analyse de risque synchronique informatique n'est possible.

Finalement, les oppositions surgiraient autant des rangs de l'AFD. Du personnel des BD de frontière dont les effectifs seraient réduits, des Directions d'arrondissement dont l'existence pourrait être remise en question, ainsi que des rangs disparates de la Direction générale.

Au regard des objectifs à long terme du projet « e-customs », de la dynamique qu'il serait susceptible d'apporter à l'AFD et à l'économie suisse, et des perspectives qu'il ouvre pour l'Europe, ces oppositions partisans (normales) ne devraient pas entraver la capacité de décision des dirigeants de l'AFD.

Ces derniers devront toutefois agir rapidement s'ils entendent participer au projet « e-customs ».

6.3 LE TEMPS PRESSE

Le Conseil européen du 23 mars dernier a décidé de relancer la stratégie de Lisbonne⁷⁷. Par ailleurs, cette stratégie figure parmi les priorités de la Commission Barroso.⁷⁸ Le projet « e-

⁷⁷ http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2005/03/22conseil_europeen/

⁷⁸ http://europa.eu.int/growthandjobs/index_fr.htm

customs » en est un volet, et sera mis en œuvre, partiellement du moins, à l'orée des années 2010.

Les plans de mise en œuvre ambitieux de l'amendement dit de « sécurité » et de la réforme du Code communautaire des douanes sont décrits sommairement au chapitre 2 ci-devant.

Fin juillet 2005, la DG TAXUD a mis en consultation interservices un projet de Décision contenant le plan d'action précité pour qu'il soit transmis au Conseil à l'automne 2005. Une fois entérinés par le Conseil, les objectifs de cette Décision deviendront contraignants pour les Etats membres et pour la Commission.

Les lignes directrices des deux composantes du projet « e-customs » sont définies, les organes décisionnels ont été institués et les différents groupes de travail ont débuté leurs travaux. Toute la phase de définition des concepts s'est faite sans la participation d'Etats tiers.

Par contre, il n'est pas encore trop tard pour rejoindre le projet en cours de route et pour participer à une mise en œuvre élargie des concepts décrits ci-devant. Toutefois, le temps presse parce que la phase de conception de certains volets du projet a déjà débuté. A titre d'exemple, les premiers échanges d'informations relatives aux risques ont été effectués en avril 2005 dans le cadre du projet « Risk Information Form (RIF) », les travaux de définition du contenu de la structure et des systèmes du portail d'information unique débuteront en septembre 2005, et le « Export Control System (ECS) sera mis en œuvre en 2006.

Selon les renseignements récoltés au cours des interviews des responsables stratégiques et opérationnels du projet, menées à Bruxelles en juillet 2005, la Suisse et/ou la Norvège pourraient rejoindre le projet « e-customs » jusqu'à mi-2006. Après, les travaux de spécification et de développement seraient si avancés qu'un changement d'une telle importance ne pourrait plus être intégré sans provoquer des retards du projet dans son ensemble et des surcoûts disproportionnés. Les dirigeants de l'AFD devront donc agir vite s'ils entendent participer à la construction d'une « communauté européenne des procédures douanières ».

Il est important de considérer ici que la réforme du Code communautaire des douanes qui ouvre la voie à des concepts novateurs n'est qu'une nouvelle étape vers la mise à disposition des Etats membres et de l'économie européenne d'un outil douanier optimal qui permettra l'élimination des barrières non tarifaires qui subsistent, la réduction des coûts de dédouanement et la mise en œuvre effective du grand marché européen.

Le NCTS en fut la première étape informatisée. Le « e-customs » tel que dessiné aujourd'hui n'en sera que la seconde.

CHAPITRE 7

ÉVOLUTION FUTURE DU « E-CUSTOMS »

7.1 OPTION SYSTÉMIQUE

La mise en œuvre des concepts décidés dans l'amendement dit « de sécurité » du Code communautaire des douanes et ceux planifiés dans sa réforme constituent une avancée, mais pas un aboutissement. Des modifications ultérieures sont d'ores et déjà envisageables.

Les concepts actuels de l'UE et, par conséquent ceux repris dans l'option de l'intégration décrite dans le chapitre 5 ci-devant, conservent la logique d'enregistrement de chaque envoi. Pour sa part, une frange des milieux économiques souhaiterait une approche systémique qui libérerait les AEO de l'annonce distincte de chaque envoi. Les contrôles douaniers s'effectueraient alors exclusivement sur la base des écritures comptables et sur les relevés de la gestion informatisée des stocks.

A terme, dans une seconde étape de développement du statut d'AEO et après une intensification de la reconnaissance mutuelle douanière, une solution intégrant des éléments systémiques serait envisageable. Toutefois, dans le cadre des échanges avec la Suisse, compte tenu du fait qu'elle constitue un territoire douanier indépendant de celui de l'UE, l'enregistrement de chaque envoi à la frontière demeurerait nécessaire. La possibilité d'effectuer des contrôles lors du franchissement de la frontière devrait subsister.

Dans ce contexte, chaque administration douanière pourrait, dans le respect des critères communs régissant le statut d'AEO, accorder des facilités supplémentaires, telles que la déclaration périodique, aux AEO qui le méritent. Dans ce cas, le bureau d'importation accorderait la mainlevée immédiate de la marchandise, dès l'annonce d'arrivée par le BD d'entrée. La déclaration d'importation serait effectuée ultérieurement, sur la base d'un décompte des importations établi pour chaque AEO exportateur.

Toutefois, compte tenu des progrès de l'informatique, de l'automatisation des processus, de la rapidité de traitement des déclarations en douane et des temps de réponses, il y aurait lieu d'étudier si des dédouanements périodiques constituent réellement des simplifications.

7.2 HARMONISATION DES TARIFS DOUANIERS

La nomenclature du Système Harmonisé⁷⁹ définit des positions tarifaires à six chiffres, laissant aux parties contractantes à la Convention la possibilité d'affiner la classification en

⁷⁹ RS 0.631.20 Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers

fonction de leurs besoins propres et d'ajouter à leur tarif des sous-positions nationales. La Suisse, par exemple, travaille avec des sous-positions à deux chiffres⁸⁰.

Une harmonisation plus avancée des tarifs douaniers entre les Etats membres de l'UE et la Suisse permettrait la reprise par l'administration du pays d'importation de la position tarifaire déclarée à l'exportation.

Cette mesure permettrait une simplification des processus, mais constituerait également un instrument de contrôle pour les administrations douanières. En effet, la transmission de la position tarifaire complète préviendrait la déclaration d'une autre position tarifaire à l'importation. Ceci participerait au changement de paradigme dans les méthodes de travail des administrations douanières et à l'intensification des contrôles formels et matériels à l'exportation.

7.3 CONTRÔLES PAR LE PAYS EXPORTATEUR

Dans un contexte global, le renforcement des contrôles à l'exportation n'a de sens que si leur résultat peut être utilisé tout au long de la chaîne logistique. Le contrôle pourrait être effectué de façon autonome par l'administration du pays d'exportation qui indiquerait dans les messages correspondants, au moyen d'un code harmonisé, le type de vérification effectué et le résultat du contrôle, comme c'est le cas aujourd'hui dans le NCTS.

Un contrôle pourrait, si les circonstances l'exigent, être effectué par l'administration douanière du pays de départ à la demande du pays d'importation, comme le suggère le Groupe Stratégique de Haut Niveau de l'OMD. Dans ce cas, la douane du pays d'importation devra transmettre à celle du pays d'exportation le résultat de son analyse de risque et un mandat précis de vérification. Ce type de vérification ne pourrait toutefois pas être envisagé pour des contrôles matériels de routine, mais bien pour ceux qui nécessitent une intervention précoce d'une administration douanière dans la chaîne logistique pour prévenir, par exemple, des substitutions de marchandises.

Une telle intensification de la collaboration transfrontalière entre la Suisse et ses voisins de l'UE nécessiterait une harmonisation des méthodes de travail, un approfondissement de la réciprocité et la reconnaissance mutuelle des contrôles douaniers. Elle permettrait, de surcroît, la création de synergies entre les administrations douanières partenaires et une augmentation à la fois de l'efficacité et de l'efficience de l'action des administrations douanières européennes.

80 www.t@res.ch

7.4 DISTINCTION DES PROCÉDURES SIMPLIFIÉES

Aujourd'hui, dans le cadre des procédures douanières, distinction est faite entre les procédures normales et simplifiées. Preuve en est que dans les concepts développés par l'UE, la « Central Clearance » ne sera accessible qu'aux AEO.

Toutefois, grâce au développement de l'informatique qui permet la réorganisation des flux d'information, l'analyse des données, un ciblage précis des envois à contrôler et une supervision des flux de marchandises, la distinction de procédure normale et simplifiée deviendrait sans fondement. Aussi, une simplification maximale des procédures douanières pourrait être offerte à tout opérateur.

Dans ce contexte, une extension de la facilité de la « Central Clearance » aux non AEO est d'ores et déjà envisageable.

A titre d'exemple la douane de Nouvelle Zélande a supprimé toutes les procédures simplifiées dans le cadre du projet de sécurisation de la chaîne logistique. Elle a, en effet, estimé que ces simplifications ne se justifiaient plus au vu des développements des systèmes d'information, et de la rapidité du traitement et des temps de réponse des systèmes douaniers. De fait, à part une diminution du délai de l'annonce préalable accordée aux entreprises qui le méritent, plus aucune simplification n'existe depuis le 1^{er} mars 2004, date à laquelle l'obligation de déclaration électronique anticipée est entrée en vigueur pour tout type de dédouanement.

CHAPITRE 8

CONCLUSION

Pour mémoire, l'objectif de la présente étude est d'effectuer un tour d'horizon de l'évolution internationale dans le domaine de la sécurisation de la chaîne logistique, d'exposer la modernisation du Code communautaire des douanes, de décrire les procédures douanières et les projets en terme d'exploitation au sein de l'AFD et d'étudier deux alternatives possibles pour l'AFD par rapport aux projets de l'UE dans le domaine douanier.

Alors que la solution de la voie indépendante, décrite dans le chapitre 4 ci-devant, se caractérise par une statu quo généralisé et par la neutralité de ses effets, notamment économiques, les conclusions ci-dessous plaident en faveur de l'intégration des procédures suisses de dédouanement dans les concepts élaborés par le Code communautaire des douanes et mis en œuvre dans le « e-customs ».

Les avantages de la voie de l'intégration sont à considérer :

8.1 SUR LE PLAN DES PROCÉDURES

Au vu de ce qui précède, l'option de l'intégration des procédures douanières suisses dans le « e-customs » s'imposerait sur le plan des procédures douanières. En effet, la reprise par l'AFD des concepts développés par l'UE lui permettrait avant tout de réduire les procédures douanières au minimum envisageable dans le contexte actuel, de supprimer la procédure de transit et, partant, d'éviter aux AEO le recours impératif à un transitaire.

Le chapitre 3 ci-devant a réalisé un tour d'horizon superficiel des multiples procédures douanières utilisées aujourd'hui encore par l'AFD. Le « re-engineering » des procédures douanières proposé dans le cadre de la modernisation des procédures et de l'option de l'intégration permettrait avant tout de clarifier la situation interne de l'AFD dans ce domaine. Puis, elle apporterait une solution à la problématique de l'annonce préalable, à celle de la livraison directe et rendrait possible le désengorgement des BD de frontière par le transfert des dédouanements vers l'intérieur du pays.

De plus, l'option de l'intégration offrirait à l'AFD la possibilité de profiter des innovations conceptuelles de l'UE, ainsi qu'une solution pour mettre en œuvre sa stratégie dans le trafic routier, et déplacer ainsi les dédouanements de la frontière vers l'intérieur du pays. Elle serait aussi une aubaine pour l'AFD, car elle lui permettrait de développer avec ses

partenaires de l'UE un système d'analyse de risque synchronique informatisée dont elle est encore dépourvue à ce jour.

En définitive, l'option de l'intégration permettrait à l'UE et à la Suisse de résoudre conjointement des problèmes similaires. La collaboration bilatérale proposée permettrait la création de synergies bénéfiques aux deux parties, qui garantiraient de surcroît à chacune d'elles son indépendance en matière de politique douanière et la liberté de définir ses règles douanières propres. En effet, seuls les processus immédiatement successifs à l'exportation et précédent l'importation seraient considérés dans cette option.

Finalement, l'option de l'intégration permettrait à l'AFD de définir une stratégie à long terme et de participer à la construction d'une « Communauté européenne des procédures douanières » initiée par la mise en œuvre du NCTS.

8.2 SUR LE PLAN DES FLUX DE MARCHANDISES

L'option de l'intégration permettrait de dissocier les formalités douanières du transport. Ainsi, à l'exportation, l'acheminement de la marchandise jusqu'à la frontière serait totalement libre des contraintes douanières. De même, à l'importation, la marchandise pourrait être introduite dans la circulation intérieure libre dès le point d'entrée sur le territoire douanier suisse.

De plus, les dédouanements seraient presque intégralement déplacés vers les bureaux de l'intérieur du pays et les contrôles à la sortie seraient supprimés. Ces deux mesures permettraient le désengorgement des points de passage frontière, notamment sur l'axe Nord-Sud.

8.3 SUR LE PLAN LÉGAL

L'option de l'intégration garantirait à la Suisse son indépendance législative dans le domaine douanier. En effet, l'intégration dans la douane électronique de l'UE telle que suggérée dans cette étude ne concernerait que les procédures immédiatement postérieures à l'exportation et celles immédiatement antérieures à l'importation. De plus, elle serait compatible avec la nouvelle loi sur les douanes qui entrera en vigueur en juin 2006 et n'entrerait pas en conflit avec l'accord sur l'assistance administrative en matière douanière signée dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE.

De l'avis majoritaire des experts interviewés, une convention technique du type de celle sur le transit constituerait la base légale appropriée.

8.4 SUR LE PLAN DE L'ORGANISATION DE L'AFD

L'option de l'intégration offrirait à l'AFD la possibilité d'entreprendre une refonte de ses structures. Celle-ci commencerait par une redéfinition des tâches des BD de frontière et de ceux de l'intérieur du pays, en tenant compte de la nouvelle organisation des flux d'information entre les opérateurs économiques et la douane, d'une part, et entre les administrations douanières d'autre part.

La structure des Directions d'arrondissement et de la Direction générale devrait également être réévaluée afin de répondre aux défis organisationnels que représente une telle modernisation des procédures douanières.

La dotation en personnel des BD de frontière et de ceux de l'intérieur du pays devrait être revue en fonction de la modification de la répartition des tâches entre ces BD. La répartition en trois catégories du personnel de l'exploitation de l'AFD pourrait s'avérer dépassée. De plus, pour répondre aux besoins des nouvelles attributions, notamment dans le domaine de l'accréditation des AEO et des contrôles complexes en entreprises induites par cette option, l'AFD devrait revoir ses concepts de recrutement et de formation du personnel, car les besoins nouveaux ne correspondraient plus à ceux d'aujourd'hui.

Cette refonte des structures de l'AFD permettrait, par ailleurs, une mise en œuvre cohérente des mesures d'économie dictées par les restrictions budgétaires de la Confédération.

Un tel défi managérial soulèverait, bien entendu des résistances de la part du personnel concerné et de la part des collaborateurs effrayés par le changement.

8.5 SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE

L'option de l'intégration s'imposerait sur le plan économique. D'abord parce qu'elle permettrait le renoncement partiel à la procédure du transit et partant une diminution des coûts de dédouanement qui grèvent l'économie d'exportation. De fait, l'étude de l'impact économique du « e-customs » effectuée par la Commission européenne escompte une croissance de 2 % par année du commerce international de l'UE grâce à la réduction des coûts de dédouanement engendrés par le « e-customs ». Dans la mesure où le même degré de simplification des procédures douanières serait possible en Suisse, l'estimation de la Commission serait applicable à notre pays.

La restructuration interne de l'AFD que permettrait l'intégration des procédures douanières suisses dans le « e-customs » serait susceptible d'alléger l'organisation structurelle de l'AFD et d'engendrer des économies, malgré les investissements initiaux relativement

importants. Selon les estimations de la Commission, le retour sur investissements serait perceptible dès 2009 et dépasserait les investissements dès 2010.

8.6 SUR LE PLAN POLITIQUE

L'étude des deux options ci-dessus démontre à quel point les politiques publiques touchant l'AFD sont internationalisées. De fait, le choix d'une stratégie en matière de procédures douanières par l'AFD est dicté par l'environnement international et plus particulièrement par les décisions prises par l'UE. Sous-estimer la réalité de l'internationalisation de la politique douanière et du « Multi Level Governance » conduirait, en l'occurrence, notre pays à manquer, en plus d'une opportunité économique, une opportunité politique.

En effet, à part la Suisse et la Norvège, l'UE élargie n'a plus de partenaire privilégié sur le plan douanier. Aussi, ces deux pays sont-ils les seuls qui entrent en considération pour poursuivre le développement commun de l'œuvre débutée par la mise en place du NCTS.

Non seulement participer à la construction d'un « e-customs » commun, mais le proposer à l'UE et à la Norvège permettrait à la Suisse de réaffirmer sa place de partenaire primordial de l'UE dans le domaine commercial et douanier.

En terme d'image, il est incontestable que la participation d'experts suisses aux différents groupes de travail du « e-customs » serait bénéfique. Il sied ici de relever que le Chef de l'Unité des Affaires internationales et Assistance technique de la DG TAXUD a relevé dans l'interview qu'il a accordé à l'auteur, que les experts suisses avaient joué un rôle décisif dans des projets douaniers tels que la mise en œuvre du document administratif unique (DAU) et du NCTS.

De plus, la construction d'une « Communauté européenne des procédures douanières », plus transparente attesterait de la volonté de la Suisse de participer à la construction d'une Europe forte, moderne et dynamique. Comme l'ont relevé certains experts de la Commission dans le cadre des interviews accordées à l'auteur « *Lisbonne ne concerne pas que l'UE* » !

8.7 SUR LE PLAN DES PARTENAIRES DE LA DOUANE

Avec l'abandon partiel de la procédure du transit, les transitaires perdront une grande partie de leur marché actuel. Cette modification des structures procédurales viendrait s'ajouter à celles engendrées par les progrès technologiques qui rendent un intermédiaire entre l'exportateur, respectivement l'importateur et la douane superflu. Le métier de transitaire se verrait donc muter en consultant en matière douanière.

Ce nouveau défi représenterait cependant une chance pour cette profession. En effet, le travail de consultant ne se limiterait alors plus aux seules procédures douanières suisses et

le transitaire devrait être en mesure de conseiller ses clients sur le plan européen et leur offrir un service global. Ils pourraient en outre se muter en conseillers dans le domaine de l'accréditation des AEO.

La résistance des milieux intéressés a déjà débuté, dans la mesure où les associations faitières s'opposent à divers projets de l'AFD de moderniser les procédures douanières. Fort logiquement, les transitaires cherchent à conserver leur position d'intermédiaire incontournable entre l'exportateur, respectivement l'importateur et la douane, quitte à maintenir des coûts élevés de dédouanement dommageable à l'économie suisse.

8.8 LE TEMPS PRESSE

Il ressort des interviews des responsables du projet « e-customs », que la date butoir pour inclure la Suisse dans le projet est l'été 2006. En effet, selon ces experts, passé cette date, l'intégration d'un pays tiers dans le projet générerait des coûts disproportionnés et des retards politiquement inadmissibles.

Il est donc urgent que la haute direction de l'AFD prenne une décision fondamentale dans ce domaine et œuvre en conséquence sur le plan technique pour débiter la collaboration avec la Commission européenne et sur le plan diplomatique pour initier le processus interne indispensable à l'obtention de la part du Conseil fédéral d'un mandat de négociation.

ANNEXES

Annexe 1

LISTE DES INTERVIEWS

Nom	Organisation / Fonction	Date	Lieu
Cabral Maria-Manuela	DG TAXUD ; Cheffe de l'Unité Transit, régimes suspensifs et sécurité de la chaîne de distribution (C4)	13.07.2005	Bruxelles
Faucherand Pierre	DG TAXUD ; Chef de l'Unité des Affaires internationales et assistance technique de la	14.07.2005	Bruxelles
Gétaz Henri	Bureau de l'Intégration ; Chef adjoint du Bureau de l'Intégration	12.07.2005	Berne
Hermansen Knut	Ministère des Affaires étrangères de Norvège ; Section for EEA and EFTA Affairs, Oslo	15.07.2005	Berne/Oslo (par téléphone)
Hirt Roland	Direction générale des douanes ; Chef de la Division Régimes douaniers	11.08.2005	Berne
Janssens Frank	DG TAXUD ; Coordinateur e-customs ; l'Unité informatique (A3)	15.07.2005	Bruxelles
Kündig Georg	economiesuisse	08.09.2005	Zurich
Theunissen Paul-Hervé	DG TAXUD ; Chef de l'Unité A3	13.07.2005	Bruxelles
Tinner Willy	seco ; Chef du Secteur « Circulation internationale des marchandises et politique d'origine »	20.07.2005	Berne
Trulssen Sverre	Secrétariat de l'AELE ; expert douanier	14.07.2005	Bruxelles
Verrue Robert	DG TAXUD ; Directeur général	15.07.2005	Bruxelles
Wiedow Alexander	DG TAXUD ; Directeur Dir C	13.07.2005	Bruxelles

PLAN DE MISE EN ŒUVRE DE LA VOIE DE L'INTÉGRATION

Du côté suisse

Étapes informelles : Phase exploratoire, sans mandat de négociation.

Qui	Fait quoi	Quand
AFD	Sonder auprès de la DG TAXUD l'intérêt commun et déterminer les points sensibles	Immédiatement
AFD	Informar Bureau de l'Intégration (BI) et le seco	Immédiatement
AFD	De façon informelle, sonder la disponibilité de la Norvège de participer au projet	Immédiatement
AFD	Intensifier les contacts avec la DG TAXUD au niveau technique	Immédiatement
AFD	Lettre d'intention au Directeur général de la TAXUD	Décembre 2005
Mission Bruxelles	Intensifier les contacts avec la DG TAXUD au niveau diplomatique	Janvier 2006
AFD, BI ou seco	Round initial de négociations informelles avec la DG TAXUD, fixation des objectifs et du planning	Mars 2006
AFD, Mission, Secrétariat de l'AELE	Rencontre entre DG douanes CH et NO avec DG TAXUD	Mai 2006
AFD	Organisation d'une structure de projet	Printemps 2006
Secrétariat AELE	Organisation de la coordination, participation aux principales réunions « e-customs » avec statut d'observateur actif	Printemps 2006
AFD, BI ou seco	Préparation d'un projet de Convention	Été 2006

Étapes formelles :

La procédure n'est pas formalisée sous forme écrite et peut prendre des formes diverses en fonction des choix diplomatiques. Des consultations et négociations exploratoires peuvent avoir lieu avec la Commission européenne avant la signature du mandat de négociation par le Conseil fédéral.

Qui	Fait quoi	Quand
AFD	Négociations avec BI et seco pour attribuer la « Federführung » et nommer la personne responsable du dossier	Janvier 2006
AFD, BI ou seco	Round initial de négociations, fixation des objectifs et du planning	Mars 2006
AFD, BI ou seco	Préparation d'une « note de discussion »	Mars 2006
AFD, BI ou seco	Consultations interdépartementales	Juin 2006
AFD, BI ou seco	Préparation du Mandat de négociation du CF	Été 2006
Conseil fédéral	Annonce son intention de négocier avec l'UE	Été 2006
Conseil fédéral	Mandat de négociation ; désignation du service compétent et du Chef de délégation	Automne 2006
AFD ; BI ou seco	Echange de lettres	Automne 2006
AFD, BI ou seco	Préparation de l'accord substantiel	Automne 2006
AFD, BI ou seco	Paraphe de l'accord	Automne 2006
AFD, BI ou seco	Consultation interdépartementale	Automne / hiver 2006
Conseil fédéral	Signature de l'accord par le ministre de tutelle	Hiver 2006
Conseil fédéral	Ratification de l'accord	Hiver 2006
Conseil fédéral	Soumission de l'accord au parlement	Session de printemps 2007
Conseil fédéral	Dépôt de l'instrument de ratification	Printemps 2007

Du côté de l'UE

Étapes informelles :

Le calendrier des étapes informelles de l'UE dépendra de celui du ou des parties qui demandent leur participation au projet « e-customs ». Au cours des conversations exploratoires, la Commission procède à un tour d'horizon aussi vaste que possible des possibilités concrètes d'un accord et des éléments à négocier. La phase exploratoire ne requiert pas un accord préalable du Conseil, même s'il est souhaitable de l'en informer. A noter que les Etats membres ne participent pas à ces conversations exploratoires.

Étapes formelles⁸¹ :

Qui	Fait quoi	Quand
TAXUD	Ouverture de la négociation : élaboration d'un projet de recommandation de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier	Printemps 2006
TAXUD	Consultation interservices	Été 2006
Commission européenne	Transmission de la recommandation de décision au Conseil	Été 2006
Conseil	Adoption de la recommandation par le Conseil à la majorité qualifiée (en règle général). Le Conseil peut également adresser à la Commission des directives de négociation	Été 2006
TAXUD	Préparation de l'accord substantiel	Automne 2006
Commission européenne	Paraphe de l'accord	Automne 2006
Commission européenne / Conseil	Signature et conclusion de l'accord : La Commission soumet un rapport au Conseil avec une proposition de décision portant signature et conclusion de l'accord, à laquelle est annexé le texte de l'accord négocié. Conclusion en procédure simplifiée ou en deux étapes si le Parlement européen doit être consulté	Printemps 2007

⁸¹ Vademecum des compétences externes de la Communauté

EXPORTATEURS ET DESTINATAIRES AGRÉÉS

Sont réputées expéditeurs (Ea) et destinataires agréés (Da) les entreprises habilitées par l'AFD à expédier de, respectivement à recevoir des marchandises directement à leur domicile sans devoir les placer sous contrôle douanier dans un bureau de douane.

Le statut d'expéditeur et de destinataire agréé (EDa) procure à l'entreprise concernée aussi bien qu'à l'administration des douanes des avantages manifestes. L'EDa simplifie ses processus de dédouanement et accélère le passage de la frontière de ses marchandises. De son côté, l'administration des douanes délègue certaines tâches de contrôle aux opérateurs agréés et, surtout, déplace le lieu du dédouanement des marchandises de la frontière au domicile de l'opérateur agréé.

Les exportateurs, les importateurs et les transitaires peuvent obtenir le statut d'Ea, de Da ou d'EDa, à condition d'être des partenaires fiables de l'AFD et qu'ils s'engagent à respecter les règles de procédures définies dans une autorisation ad hoc. En outre, le statut d'EDa étant lié à l'obligation de dédouanement au moyen du M90, il constitue un encouragement à opter pour la solution informatique.

Appelé aussi « procédures simplifiées », le concept d'EDa, notion à l'origine communautaire, a dû être intégré dans le droit suisse après la signature de la Convention relative à un régime de transit commun qui prévoit la possibilité pour les opérateurs dignes de confiance, dûment autorisés, de pouvoir bénéficier des procédures simplifiées.

Souvent combiné avec le statut d'EDa, l'AFD propose aux entreprises intéressées et qui remplissent les conditions le statut d'entrepôt douanier ouvert (EDO) qui leur permet d'entreposer des marchandises non dédouanées dans leurs locaux et de les dédouaner lors de la sortie de l'entrepôt.

Aujourd'hui, 538 entreprises suisses sont au bénéfice d'une autorisation EDa/EDO, dont 287 (48 %) transitaires ou maisons d'expédition.

	Ea	Da	EDa	EDa/EDO	EDO
Nombre*	47	136	156	91	63

* ne comprend pas cumulations EDO/EA et EDO/DA

Figure 18 : Ventilation des autorisations EDa/EDO

PROJET « IRMS” (INTEGRATED RISIKO MANAGEMENT SYSTEM)

Le projet IRMS a son origine dans les exigences du système de gestion par mandats de prestations introduit par l'AFD. Pour faire face à l'obligation de fournir le 'reporting' lié à cette technique de management, les quatre arrondissements douaniers ont développé de façon indépendante une solution informatique leur permettant de compiler les données nécessaires au 'reporting' extraites des différentes bases de données.

Après quelques années d'expérience, il est apparu qu'une solution informatique nationale était indispensable pour assurer l'homogénéité des rapports de 'reporting' et pour rationaliser le travail.

Très schématiquement, IRMS joue le rôle d'une interface qui permet l'accès aux différentes bases de données (M90, « e-dec », NCTS, scanner mobile, etc.) dont il extrait les données recherchées sur la base d'un standard défini et les transmet à un logiciel du type 'Business Object' qui effectue les calculs prédéfinis et met les résultats à disposition de l'utilisateur.

IMRS n'effectue en soi aucune analyse.

Il est certain que les résultats obtenus au moyen de l'outil de compilation qu'est IRMS peuvent subsidiairement servir à affiner l'analyse de risque. L'IRMS n'en constitue pas pour autant un instrument d'analyse de risque comme son nom voudrait bien le faire croire.

STRATÉGIE DANS LE TRAFIC ROUTIER

Chaque matin, une colonne de poids lourds s'étend sur de nombreux kilomètres sur l'autoroute allemande qui mène au bureau de douane (BD) de Bâle Weil autoroute. Dans la direction sud-nord, aux abords du BD de Chiasso Strada, le scénario est identique.

Les études montrent que les bouchons quotidiens récurrents relevés à ces deux passages de la frontière sont causés d'abord par l'interdiction de la circulation nocturne des poids lourds en Suisse et par le manque de places de stationnement aux abords des bureaux de douane. Par ailleurs, le flux des véhicules est ralenti par le fait que nombre de dédouanements à l'exportation comme à l'importation sont encore effectués en frontière, aussi bien en Suisse que chez nos voisins. De plus, les chauffeurs profitent de cette pause « obligatoire » pour se restaurer, se reposer et faire un brin de toilette⁸².

Dans l'espoir de remédier aux difficultés rencontrées par les bureaux de frontière, le Directeur général des douanes a publié en mai 2003 sa stratégie pour le trafic routier. Cette stratégie veut limiter les dédouanements à l'importation et à l'exportation aux bureaux frontière et les transférer dans les bureaux de douane sis à l'intérieur du pays ou directement chez les expéditeurs, respectivement destinataires agréés. Le rôle des bureaux de frontière se verrait alors limité à l'enregistrement à l'entrée et à la sortie des envois sous couvert d'un transit NCTS, à la perception de la RPLP⁸³ et au dédouanement des marchandises destinées au marché local.

De son côté, l'Union européenne a décidé des mesures similaires dans l'amendement du Code des douanes communautaire⁸⁴ visant à augmenter la sécurité aux frontières extérieures. En effet, il a été procédé à une redistribution des tâches entre les bureaux de douane situés aux frontières extérieures et ceux situés à l'intérieur du pays. Les premiers seront chargés d'effectuer les « *contrôles d'entrée appropriés destinés à évaluer les risques* » et les seconds, les contrôles « *en vue de donner une destination douanière aux marchandises introduites sur le territoire douanier de la Communauté* »⁸⁵ et de régler les aspects financiers liés aux opérations douanières.

⁸² Office fédéral des routes, « Kommentar zur italienischen « Analyse der Probleme des alpenquerenden Schwerverkehrs durch den Gotthard » vom Mai 2004, 14.04.2005

⁸³ Redevance poids lourds liée à la prestation

⁸⁴ Position commune (CE) No 8/2005, JO C38 E/36

⁸⁵ Position commune (CE) No 8/2005, JO C38 E/36, article premier

Ces options stratégiques ci-dessus auront pour conséquence de simplifier et d'accélérer les formalités douanières aux points de franchissement de la frontière.

Par ailleurs, cette stratégie a pour corollaire un renforcement des procédures de transit. En effet, après le dédouanement à l'exportation de Suisse à l'intérieur du pays jusqu'au dédouanement à l'importation dans un BD proche du domicile du destinataire dans l'Union européenne, les marchandises concernées devront rester sous contrôle douanier au moyen d'un transit NCTS.

Dans cette optique, le NCTS deviendra l'instrument de management des flux d'information qui permettra aux administrations douanières d'analyser, de gérer et de contrôler le flux des marchandises échangées entre la Suisse et les Pays membres de l'Union européenne.

Mesures d'accompagnement de la stratégie pour le trafic routier

La stratégie pour le trafic routier présentée par l'administration des douanes a été accueillie froidement par ses partenaires, notamment par Spedlogswiss⁸⁶, l'ASTAG⁸⁷ et par le « Swiss Shipper's Council⁸⁸ ».

Dans le but de persuader ses partenaires du bien-fondé de sa stratégie et de la rendre plus attractive surtout pour les EDa, l'AFD a proposé une série de mesures d'assouplissement des règles de mise sous contrôle douanier des marchandises exportées ou importées. Selon ces nouvelles règles, les EDa pourraient, par exemple, dans le sens de l'exportation, déclarer des marchandises à un BD proche de leur domicile et, si aucun contrôle n'est décidé par ce bureau, charger cette marchandise ultérieurement entre son domicile et la frontière. Si, par contre, un contrôle est ordonné par le BD de contrôle, la marchandise devra être conduite au domicile de l'Ea.

Dans le sens de l'importation, si aucun contrôle n'est ordonné par le BD de contrôle avant l'arrivée de la marchandise au BD d'entrée, le Da pourrait décharger des marchandises directement auprès de ses clients sans passer par son domicile. En cas de contrôle, la marchandise concernée devrait être acheminée au domicile du Da.

⁸⁶ Association suisse des transitaires et des entreprises de logistique ; <http://www.spedlogswiss.com>

⁸⁷ Association suisse des transports routiers ; <http://www.astag.ch>

⁸⁸ Organisation des chargeurs suisses ; <http://www.swiss-shippers.ch>

ENGAGEMENT DU PERSONNEL DE L'AFD DANS LES DIFFÉRENTS TRAFICS

Généralités

Le personnel de l'AFD se compose de deux catégories principales de collaborateurs : les gardes-frontière et le personnel civil dont les tâches sont clairement distinctes. Les premiers gèrent le trafic des voyageurs et surveillent la frontière. Les seconds administrent le trafic des marchandises qui nous intéresse dans le cadre de ce travail.

Sur quatre mille cinq cents collaborateurs, qui constituent l'ensemble du personnel de l'AFD, deux mille cinq cent sont affectés à la gestion des flux de marchandises et aux tâches administratives centrales dans les quatre directions d'arrondissement⁸⁹ et à la direction générale à Berne.

Le personnel civil est divisé en trois catégories principales :

- Les spécialistes de douane (SD) : Personnel ayant suivi la filière dite « technique », et qui est appelé à effectuer les tâches complexes dans tous les services d'importation. Une fois la formation, d'une durée totale de sept ans, terminée, le ou la spécialiste de douane peut prendre des responsabilités au sein d'un BD et devenir chef de service, chef de subdivision ou responsable d'une inspection de douane.

Il peut également s'orienter vers une carrière dans l'administration centrale d'une des quatre directions d'arrondissement ou de la direction générale.

- Les réviseurs (RE) : Généralement issus de la filière des gardes-frontière, ils sont intégrés au service civil après des cours de formation internes. Ils sont appelés à effectuer des tâches de dédouanement simple et à assurer le back office. Depuis une dizaine d'années, l'exportation est gérée par des réviseurs, généralement sous la conduite d'un chef de service. Le transit est également géré par les réviseurs.
- Les assistants d'exploitation (AE) : Personnel dévolu notamment aux tâches de surveillance et de gestion des emplacements douaniers, aux contrôles des entrées et des sorties des enceintes douanières, aux contrôles de chargement ou aux tâches de back office.

⁸⁹ Bâle, Schaffhouse, Lugano, Genève

La répartition du personnel dans les bureaux de douane du pays est la suivante :

SD gradés	SD	Total	RE	AE	Total
342	585	927	513	337	850

Figure 19 : Personnel civil de l'AFD

Importation

Les spécialistes de douane sont engagés essentiellement pour le dédouanement à l'importation des marchandises commerciales. Dans les cours de formation continue interne, l'auteur a constaté à maintes reprises que l'expérience des jeunes spécialistes de douane se limitait à l'importation et qu'ils n'avaient que des connaissances générales du trafic d'exportation ou de la gestion des mouvements de transit, domaines gérés par les réviseurs.

Le contrôle des déclarations d'importation, quel que soit le support sur lequel elles sont présentées, requiert de la part du spécialiste de douane des connaissances technologiques et techniques approfondies des produits et des marchandises importés pour pouvoir décider de leur classement tarifaire. Ce classement est essentiel parce qu'il permettra de déterminer, outre les droits de douanes, le taux de TVA et les lois autres que douanières qui s'appliquent à ce produit particulier. Pour rappel, l'AFD veille à l'application de quelques cent trente lois et ordonnances autres que douanières.

Par ailleurs, les contrôles a posteriori auprès des expéditeurs et destinataires agréés (EDa) s'effectuent souvent sur la base de leur comptabilité matière. Dès lors, le spécialiste de douane doit également disposer de connaissances sûres dans le domaine comptable. Il sied de souligner ici que les contrôles à posteriori sur une base comptable devraient prendre de l'importance avec les concepts d'expéditeur et de destinataire agréés que l'AFD promeut.

Exportation et transit

La gestion de l'exportation et du transit national et international est du ressort des RE. Ils effectuent les contrôles documentaires, attestent les déclarations d'exportation et les certificats d'origine, assurent les tâches de back office et effectuent les contrôles matériels, généralement sous la conduite d'un chef de service.

Chiffres et synthèse

Dans l'exploitation de l'AFD, le personnel le mieux formé est engagé essentiellement à la gestion du trafic à l'importation. Les tâches liées à l'exportation sont effectuées par des réviseurs sous la responsabilité d'un chef de service. Le travail par groupes tend à se

répandre dans les BD et, dans ce type d'organisation, la division des tâches est moins stricte et les SD sont ainsi amenés à devoir faire de l'exportation.

Une analyse des formules « Effectifs et organisation du service » des quinze principaux BD a permis de mettre en évidence la répartition du personnel entre l'importation et l'exportation.

No BD	BD	Genre de trafic	Import			Export			
			CS	SD	REV	CS	SD	REV	
1230	Bâle St.Jakob	Rail, route, port franc	8.5	27.5	2	3		9	
1450	Kleinbasel	Rail, route	4	13	1	1		4	
1470	Ports Rhénans	fluvial	4	9.5	4	1		2	
1630	Aarau	Rail, route	5	19	2	1		6	
1700	Muttenz	Rail, route	4.5	19	2	1.5		4	
1710	Bâle aéroport*	aérien	4	21	4	1		7	
1800	Bâle Weil autoroute	route	5	18		2		9	
1840	Bâle St. Louis autoroute	route	3.5	8	6	0.5	0.5	1	
2470	Thayngen	route	5.5	13.5	0.5	1.5	0.5	4	
2750	Zürich	route	4	12		1		2	
2770	Zurich-Aéroport*	aérien	3	10	3	1		5	
4180	Chiasso Strada	route	3	9		2		7	
5030	Vallorbe / Chavornay	route	0.8	4		0.2		2	
6250	Bardonnex	route	4	7	1	1.5	1	3.5	
6520	Genève-Aéroport*	aérien	4	9	3	1		2.5	
	Totaux absolus		62.8	199.5	28.5	19.2	2	68	
	Facteurs		4	3	2	4	3	2	
	Total par catégorie		251.2	598.5	57	76.8	6	136	
Total par direction trafic						906.7	218.8		

Estimation sur la base des form 80.20 ("*Effectif et organisation de service*") des bureaux de douane concernés.

Exclus : administration générale et doublures

* A l'exclusion du service postal et des voyageurs

Facteurs	Chef de service	4
	Spécialiste de douane	3
	Réviseurs	2

Figure 20 : Répartition du personnel Import - Export

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

Chappelet J-L. Snella J.-J., 2004, Un langage pour l'organisation, l'approche Ossad, Presses polytechniques et universitaires romandes

Hooghe L. and Marks G., 2001, Types of Multi-Level Governance, European Integration online Papers (EIoP) Vol. 5 (2001) No 11 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011.htm>)

Karlsson L, 2005, The Stairway Management of an Authorised Secure Global Supply Chain Capacity Building for a Customs Environment in a Changing World, Swedish Customs

Marks G., F.W. Scharpf, P.C. Schmitter, W. Streeck, 1996, Governance in the European Union, SAGE publications

Müller T. et Grether J.-M. 1999, Effets à long terme d'une intégration de la Suisse à l'Europa, Contribution à la politique économique No 4, publication OFDE

Préfontaine L., Richard L., Sicotte H., 2001, Nouveaux modèles de collaboration pour la prestation des services publics, *Etat de la situation*, CEFRIO

Riedi U., 2004, Swiss Customs Cargo Processing, Fachhochschule Liechtenstein

Romer, P. (1990) Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy*, Vol 98, No. 5

United Nations Economic Commission for Europe, 2003, Sharing the Gains of Globalisation in the New Security Environment, The Challenges to Trade Facilitation, United Nations New York and Geneva

Verwaal E. and B. Donkers, 2003, Customs related Transaction costs, Firm size and International Trade Intensity, Rotterdam, *Small business economics* 21

BASES LÉGALES

Décision du Conseil et du Parlement européen (CE) 210/97/EC, OJ L33, 4.2.1997, p 24

Décision du Conseil et du Parlement européen (CE) No 8/2005, JO C 38 E/36 du 15 février 2005

Position commune (CE) No 8/2005, JO C38 E/36, article premier

Règlement (CE) No 648/2005 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2005 modifiant le règlement (CEE) no 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, JO L 117/13 du 4.05.2005, p 13 - 19

Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire

Règlement (CE) No 648/2005 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2005 modifiant le règlement (CEE) no 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, JO L 117/13 du 4.05.2005

Résolution du Conseil du 5 décembre 2003 relative à la création d'un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce, JO No C 305, p 1

RS 0.631.20 Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers

RS 0.631.242.04 Convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun (avec appendices et protocole add.)

RS 0.631.242.05 Accord du 21 novembre 1990 entre la Confédération suisse et la CEE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises (avec procès-verbal)

RS 0.632.401 Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE (avec annexes et échanges de lettres)

RS 0.631.242.03 Convention du 20 mai 1987 relative à la simplification des formalités dans les échanges de marchandises (avec annexes)

RS 631.1 Bases de la perception des droits

RS 814.018 - O du 12.11.1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatiles (OCOV)

RS 946.202 - Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques (loi sur le contrôle des biens, LCB)

US Trade Act of 2002, final Trade Act regulations, Federal Register, December 5, 2003

DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

COM (2003) 452, 24.07.2003, Communications de la Commission au Conseil et au Parlement européen, et au Comité économique et social européen sur « sur le rôle de la douane dans la gestion intégrée des frontières extérieures » ; « sur un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce » « proposition de Règlement [...] modifiant le règlement (CEE) no 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire »

COM (2003) 567 final, 26.09.2003, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur le rôle de l'administration en ligne (eGovernment) pour l'avenir de l'Europe

COM Vademecum des compétences externes de la Communauté

COM (2005) 2005 (COD), 9.8.2005, Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on the implementation of a paperless environment for customs and trade, (annexe II)

Faits et chiffres 2004, Administration fédérale des douanes AFD

OECD, July 2003, Directorate for Science, Technology and Industry; Security in Maritime Transport : Risk factors and economic impact

Office fédéral des routes, « Kommentar zur italienischen « Analyse der Probleme des alpenquerenden Schwerverkehrs durch den Gotthard » vom Mai 2004, 14.04.2005

OMD, 25 11.2004, SP0166E1, Work of the High Level Strategic Group and Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade

TAXUD D (2005) D/4114, 4.07.2005, Note for the file : Costs and benefits of the four options of eCustoms as described in the Impact Assessment

TAXUD/477/2004 – Rev. 4, 8.06.2005, Draft eCustoms Multi-Annual Strategic Plan

TAXUD/1250/2005, 5.07.2005, Avant-projet, Règlement (CE) N° ./.. de la Commission du [...] fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire

TAXUD/1258/2005, 9.08.2005, Working document, Electronic Customs Group (ECG) Minutes (summary) or the 5th meeting held in Brussels, on 13/14 June 2005

TAXUD/1451/2005, 5.07.2005, Working document, Customs 2007 Project Group, Authorised Economic Operators, Operator's guidelines on standards and criteria

2004/TAXUD/DOC-3420, 7.02.2005, Dédouanement centralisé dans le Marché unique situation actuelle et future

SITES INTERNET

<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011.htm>

http://europa.eu.int/growthandjobs/index_fr.htm

http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/ncts_en.pdf

http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/cooperation_programmes/customs_2007/index_en.htm

<http://www.ezv.admin.ch/dokumentation/01113/01732/index.html?lang=fr>

http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2005/03/22conseil_europeen/

<http://www.pd.admin.ch/afs/data/f/gesch/2003/f-gesch-20033636.htm>

<http://www.t@res.ch>

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0htm

<http://www.wcoomd.org/ie/fr/SujetsDouaniers/sujetsdouaniers.html>

<http://www.wcoomc.com>

<http://www.wcoomd.org/ie/fr/fr.html>

http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds315_f.htm