

N° 5880⁹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

**relative au financement d'une solution informatique
permettant la création d'un environnement sans support papier
pour la douane et le commerce**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
ET DU BUDGET**

(16.4.2009)

La Commission se compose de: M. Laurent MOSAR, Président; M. Norbert HAUPERT, Rapporteur; MM. François BAUSCH, Ben FAYOT, Gaston GIBERYEN, Charles GOERENS, Claude MEISCH, Mme Lydia MUTSCH, MM. Roger NEGRI, Lucien THIEL et Michel WOLTER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé le 9 mai 2008 par Monsieur le Ministre des Finances.

Le projet de loi a été avisé par la Chambre de Commerce le 14 mai 2008, la Chambre de Travail le 6 juin 2008, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics le 13 juin 2008, la Chambre des Employés Privés le 1er juillet 2008 et la Chambre des Métiers le 28 août 2008.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 25 novembre 2008.

Lors de la réunion du 20 janvier 2009, la Commission des Finances et du Budget a désigné M. Norbert Hauptert comme rapporteur et a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat.

En date du 17 février 2009, la Commission a arrêté un amendement qui a été avisé par la Haute Corporation le 31 mars 2009.

Lors la réunion du 16 avril 2009, l'avis complémentaire de la Haute Corporation a été analysé et le présent rapport a été adopté.

*

2. OBJET ET POINTS SAILLANTS DU PROJET DE LOI

Le projet sous avis se propose d'autoriser le Gouvernement à dépenser pour la période 2006 à 2010 un montant maximum de 24.233.000 euros pour la mise en place d'un système informatisé permettant la création d'un environnement sans support papier pour la douane et le commerce appelée „Paperless Douanes et Accises (PLDA)“.

Ce système devra rendre à terme le système douanier totalement automatisé, interopérable, sûr, accessible et entièrement électronique. En plus, il permettra d'améliorer l'efficacité de l'organisation des contrôles douaniers et un flux continu des données afin d'améliorer l'efficacité des procédures de dédouanement, de réduire les formalités administratives, de contribuer au combat contre la fraude, la criminalité organisée et le terrorisme, de protéger les intérêts financiers, la propriété intellectuelle et le patrimoine culturel, d'accroître la sécurité des marchandises et du commerce international et de renforcer la protection de la santé et de l'environnement.

La mise en place de cette solution informatique au Luxembourg résulte pour l'essentiel d'exigences communautaires. Il convient de citer dans ce contexte trois décisions communautaires qui s'inscrivent dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne, à savoir:

- la décision 2003/1152/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 juin 2003 relative à l'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises,
- la décision 2004/387/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relative à la fourniture interopérable de services paneuropéens d'administration en ligne aux administrations publiques, aux entreprises et aux citoyens, et
- la décision 2008/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à un environnement sans papier pour la douane et le commerce.

L'implémentation aura lieu conformément au plan stratégique pluriannuel d'informatisation de la douane (MASP) établi par la Commission Européenne et les Etats membres.

Comme l'engagement financier dépasse le seuil de 7,5 millions d'euros prévu par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, l'approbation de la Chambre des Députés est nécessaire en vertu de l'article 99 de la Constitution. Notons toutefois que le projet de loi No 6011 modifiant l'article 80 (1) c) de la loi mentionnée ci-avant porte le seuil constitutionnel de 7,5 millions d'euros à 40 millions de sorte qu'une loi d'autorisation n'aurait plus été nécessaire pour le présent projet d'investissement.

*

3. HISTORIQUE

Les administrations douanières belge et luxembourgeoise ont jusqu'ici partagé une seule et même plateforme informatique installée à Bruxelles. Celle-ci gère depuis plus de vingt ans les déclarations électroniques de marchandises des deux pays.

Dans le cadre d'une réforme administrative en Belgique, et afin de pouvoir respecter la nouvelle réglementation douanière communautaire, la Belgique a décidé en 2002 de développer une nouvelle application informatique. L'administration luxembourgeoise en fut informée en automne 2003. Comme la voie empruntée par la douane belge ne correspondait pas aux besoins et critères de la douane luxembourgeoise, le Ministère des Finances et l'Administration des Douanes et Accises ont opté en mai 2004 pour une scission des traitements et données belges et luxembourgeois. Ce choix impliquait que le Luxembourg mette en oeuvre sa propre application douanière sur son propre site informatique, à savoir le Centre Informatique de l'Etat.

Vu l'envergure du chantier informatique à mettre en oeuvre, la société de services en ingénierie informatique Accenture fut chargée en septembre 2004 d'établir une étude préalable purement luxembourgeoise afin de pouvoir soumettre au Gouvernement un concept cohérent pour un „Paperless Douanes et Accises (PLDA)“ luxembourgeois, un plan de projet et une estimation des charges et des coûts.

La stratégie de réalisation retenue par la société de services en ingénierie informatique suite aux résultats de l'étude préalable consistait en une réutilisation fonctionnelle pour les composants similaires. L'effort total de la solution retenue fut estimé à 13.485 jours-homme. Le coût estimé du projet était de 16,3 millions d'euros, réparti sur les exercices budgétaires 2005 à 2008.

Comme le budget nécessaire pour la réalisation du projet PLDA dépassait le montant de 7.500.000 euros, l'Administration des Douanes et Accises, conformément à l'article 80 (1) d) de la loi du 8 juin 1999 sur le Budget, la Comptabilité et la Trésorerie de l'Etat, élaborera un avant-projet de loi.

Cependant, sur proposition de Monsieur le Ministre du Trésor et du Budget et de Monsieur le Ministre de la Fonction publique et de la Réforme administrative, le Conseil de Gouvernement, dans sa séance du 18 mars 2005, décida de renoncer pour le moment à présenter un avant-projet de loi visant à autoriser l'Administration des Douanes et Accises à mettre en oeuvre l'application informatique „Paperless Douanes et Accises“. La première phase de la mise en place d'un système devant remplacer le système automatisé de dédouanement SADBEL se ferait selon les procédures normalement utilisées pour l'implémentation de projets informatiques. La nécessité de recourir ultérieurement à une loi pourrait être analysée par les services concernés.

Comme il existait déjà une plateforme SAP au niveau de l'Etat luxembourgeois pour la comptabilité budgétaire et afin de tenir compte des recommandations de Monsieur le Ministre des Finances d'étendre le système SAP progressivement aux trois administrations fiscales, la décision fut prise de mettre en

oeuvre „Paperless Douanes et Accises“ en utilisant les divers modules du système SAP. Ainsi le Luxembourg pouvait partiellement tirer profit des licences acquises pour des composants SAP dans le cadre des projets déjà réalisés ou en cours de réalisation. Il pouvait également s'appuyer sur le savoir-faire de son équipe d'implémentation SAP réunie au sein d'un centre de compétence auprès du Centre Informatique de l'Etat.

L'Administration des Douanes et Accises a établi un cahier spécial des charges et lancé une soumission publique au niveau de la Communauté Européenne relative à l'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour la mise en place d'une solution informatique SAP permettant la création d'un environnement électronique sans support papier dans le domaine de la douane et de la fiscalité indirecte, ouverte à tous les prestataires de service disposant d'une compétence significative dans l'implémentation d'une solution SAP. Vu les délais imposés par la procédure de la soumission publique et l'envergure significative de l'évaluation des offres remises, le marché fut attribué fin 2005 à l'association SAP Luxembourg/Deloitte.

*

4. IMPLEMENTATION

La première phase de „Paperless Douanes et Accises“, qui constitue en fait le fondement pour un environnement de travail électronique sans support papier pour la douane et le commerce, permet d'effectuer électroniquement via un Interface Web ou en mode B2G les opérations de dédouanement courantes, comme l'export, le transit et l'import.

Vu l'envergure du projet et afin de donner l'opportunité à toutes les parties concernées de démarrer dans des circonstances optimales, la mise en production de la première phase a été planifiée en trois étapes successives, et elle a démarré en septembre 2007 avec le module Exportation. Les modules Transit et Importation ont été mis en production pendant le 1er semestre de 2008.

Les phases 2 et 3 de PLDA permettront de réaliser l'action en faveur des services paneuropéens d'administration en ligne telle que prévue par la décision 2004/387/CE et la décision 2008/70/CE. A noter que la décision 2004/387/CE dispose que la Commission et les Etats membres devront établir des systèmes d'information et de communication efficaces, effectifs et interopérables pour l'échange d'informations entre les administrations publiques et les citoyens de la Communauté. La décision 2008/70/CE a pour objet un projet d'informatisation douanière qui, à terme, devra rendre le système douanier totalement automatisé, interopérable, sûr, accessible et entièrement électronique, sans support papier.

*

5. FONCTIONNALITES DE „PAPERLESS DOUANES ET ACCISES“

Les fonctionnalités offertes par PLDA produiront tant pour les opérateurs économiques que pour l'administration plusieurs avantages.

<i>Pour les opérateurs économiques</i>	<i>Pour l'administration</i>	<i>Pour le personnel</i>
• Libération plus rapide des marchandises	• Libération de plus de moyens pour le travail douanier effectif, notamment les contrôles	• Confort accru: moins d'archives
• Simplification des procédures douanières	• Augmentation de la qualité des contrôles	• Accès électronique rapide à des données à jour
• Réutilisation maximale des données	• Accroissement de la sécurité des données (aucun document falsifié)	• Meilleur contrôle grâce à une gestion des risques ciblée
• Accès centralisé par un portail unique	• Perception correcte de tous les droits de douane et autres prélèvements	• Uniformité et facilité d'utilisation des applications

<i>Pour les opérateurs économiques</i>	<i>Pour l'administration</i>	<i>Pour le personnel</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Services de guichet unique 	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleur suivi d'un mouvement en reliant les informations relatives à l'itinéraire aux marchandises 	<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure information du personnel via intranet
<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des coûts liés au respect de la réglementation 	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des coûts pour la formation informatique du personnel 	
<ul style="list-style-type: none"> • Meilleure information aux utilisateurs via internet 	<ul style="list-style-type: none"> • Gain de temps par une exécution ciblée des tâches 	

*

6. ENVELOPPE BUDGETAIRE

L'article 2, dans sa version initiale, précisait que les dépenses occasionnées par la loi représentaient les frais d'investissement pour la période de 2006 à 2010 et limitait les coûts jusqu'à un seuil de dépassement d'un montant de 24.233.000 euros.

La Commission des Finances et du Budget, estimant qu'il serait plus approprié de connaître l'investissement final jusqu'en 2014, a adopté, lors de sa réunion du 17 février 2009, un amendement visant à modifier l'article 2 pour y inclure les frais d'investissement jusqu'en 2014 et les limiter au montant de 29.658.000 euros.

Dans son avis complémentaire du 31 mars 2009, le Conseil d'Etat a approuvé cet amendement.

*

7. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

La Chambre de Commerce accueille favorablement la mise en place d'un système de „Paperless Douanes et Accises“ dans la mesure où il est de nature à favoriser l'automatisation et l'interopérabilité du système douanier et, partant, à faciliter l'activité des entreprises dans leurs importations et leurs exportations.

Elle salue par ailleurs ce projet qui, en visant un développement efficace de l'appareil administratif et informatique public, s'inscrit dans l'objectif d'attractivité et de compétitivité de l'économie nationale.

Dans son avis, la Chambre de Commerce souligne encore l'importance d'une gestion rigoureuse de ce projet, du point de vue notamment du contrôle des coûts de réalisation et de mise en oeuvre. Elle rappelle dans ce contexte que le projet de loi sous rubrique est le deuxième en l'espace de quelques mois à recadrer un projet informatique gouvernemental parti à la dérive. Même si le montant total des dépenses est largement supérieur aux prévisions découlant du premier cahier des charges, la Chambre de Commerce estime toutefois que l'effort de transparence intervient à un stade encore assez intermédiaire du projet et que le montant projeté par le présent projet de loi apparaît comme plus réaliste. Par conséquent, elle espère que les responsables politiques et administratifs gagneraient à évaluer correctement les projets informatiques à l'avenir.

La Chambre des Employés privés note dans son avis qu'en 2004 le coût du projet avait été estimé à 16,3 millions d'euros alors que le montant total à ce jour se chiffre provisoirement à quelque 24,2 millions d'euros. Elle critique par conséquent la forte augmentation du coût du projet.

La Chambre des Métiers regrette que les prévisions financières initiales soient largement dépassées et se demande si, dans le futur, il ne faudrait pas veiller à des planifications plus réalistes. Elle estime qu'à son terme, le projet risque de coûter le double des frais initialement prévus vu que l'implémentation du système informatique ne sera achevée qu'en 2015 et que des coûts supplémentaires seront générés sur la période 2011-2015.

*

8. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat approuve le projet de loi sous avis en constatant que le libellé des trois articles ne donne pas lieu à observation.

La Haute Corporation se demande toutefois s'il n'existe pas une administration douanière parmi les 26 autres administrations douanières de l'Union européenne qui travaille sur un système compatible avec les attentes et spécificités de la nôtre et qui aurait pu être adapté à moindres frais à nos besoins.

Elle se rend encore compte qu'il n'est pas facile de prévoir avec plus ou moins de précisions le coût d'un projet d'informatisation d'une telle envergure. Elle espère néanmoins que la loi de financement supplémentaire, destinée à couvrir les dépenses pour la période d'après 2010, sera soumise au législateur en temps utile.

*

9. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

L'article 1er a pour objet d'autoriser l'Etat à subvenir aux coûts engendrés par la mise en place du système „Paperless Douanes et Accises“.

Article 2

L'article 2, dans sa version initiale, précisait que les dépenses occasionnées par la loi représentaient les frais d'investissement pour la période de 2006 à 2010 et limitait les coûts jusqu'à un seuil de dépassement d'un montant de 24.233.000 euros.

La Commission des Finances et du Budget, estimant qu'il serait plus approprié de connaître l'investissement final jusqu'en 2014 pour tous les systèmes compris dans le Plan Stratégique Pluriannuel (Multi Annual Strategic Plan, ci-après „MASP“) de la Commission Européenne, a adopté, lors de sa réunion du 17 février 2009, un amendement portant sur l'article 2.

En effet, lors de la rédaction de l'avant-projet de loi fin 2007 et début 2008 il était assez difficile d'évaluer la dépense totale, car pour les systèmes pour lesquels la mise en service n'était prévue qu'après 2010 les spécifications définitives faisaient encore défaut.

Sur base de spécifications de haut niveau entre-temps disponibles il a été procédé à une évaluation des coûts pour la réalisation des systèmes repris dans le MASP de l'Union Européenne et devant être mis en production jusqu'en 2015.

En ce qui concerne les systèmes „Guichet unique“ et „Points d'accès électroniques“ l'évaluation présuppose de pouvoir bénéficier des infrastructures déjà en place pour „de Guichet“ de l'Etat luxembourgeois. L'évaluation n'inclut pas les frais pour l'acquisition de matériel informatique supplémentaire éventuellement nécessaire. Ces acquisitions devront être réalisées sur les crédits du Centre Informatique de l'Etat.

Les frais d'investissement supplémentaires ainsi établis se chiffrent à 5.425.000,00 euros.

Par conséquent, la Commission des Finances et du Budget a proposé de modifier l'article 2 pour y inclure les frais d'investissement jusqu'en 2014 et les limiter au montant de 29.658.000 euros.

Dans son avis complémentaire du 31 mars 2009, le Conseil d'Etat note que l'amendement adopté par la Commission des Finances et du Budget lors de sa réunion du 17 février 2009 tient partiellement compte des observations qu'il a exprimées dans son avis du 25 novembre 2008.

En effet, l'amendement se propose de couvrir toute la période de développement des systèmes repris dans le Plan Stratégique Pluriannuel de la Commission européenne en l'étendant jusqu'en 2014 et d'indiquer la dépense totale y afférente.

Le Conseil d'Etat approuve par conséquent cet amendement portant sur l'article 2 du projet de loi sous avis.

Article 3

L'article 3 dispose que les dépenses sont imputées à charge des crédits du budget du Ministère des Finances.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION
DES FINANCES ET DU BUDGET**

**PROJET DE LOI
relative au financement d'une solution informatique
permettant la création d'un environnement sans support papier
pour la douane et le commerce**

Art. 1.– Le Gouvernement est autorisé à procéder à la réalisation d'une solution informatique permettant la création d'un environnement sans support papier pour la douane et le commerce appelée „Paperless Douanes et Accises (PLDA)“.

Art. 2.– Les dépenses occasionnées par la présente loi représentent les frais d'investissement pour la période de 2006 à 2014 et ne peuvent pas dépasser le montant de 29.658.000.– euros.

Art. 3.– Les dépenses sont imputées à charge des crédits du budget du Ministère des Finances.

Luxembourg, le 16 avril 2009

Le Rapporteur,
Norbert HAUPERT

Le Président,
Laurent MOSAR

