

N° 5880⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

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**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(1.7.2008)

Par lettre du 17 avril 2008, Monsieur Jean-Claude Juncker, ministre des Finances, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

1. Ce projet a pour but d'approuver le financement d'un système informatisé permettant la création d'un environnement sans support papier pour la douane et le commerce appelé „Paperless Douanes et Accises“.

1. Historique

2. Les administrations douanières belge et luxembourgeoise partageaient une seule plate-forme informatique installée à Bruxelles. Celle-ci gérait depuis plus de vingt ans les déclarations électroniques de marchandises des deux pays.

Dans le cadre d'une réforme administrative en Belgique, celle-ci 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 séparation des traitements des données belges et luxembourgeoises. 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.

3. 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“ 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-hommes. Le coût estimé du projet était de 16,3 millions €, réparti sur les exercices budgétaires 2005 à 2008.

4. Comme le budget nécessaire pour la réalisation du projet PLDA dépassait le montant de 7.500.000.- €, 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.**

5. Comme il existait déjà une plate-forme 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 réuni au sein d'un centre de compétence auprès du Centre Informatique de l'Etat.

6. 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, ouverte à tous les prestataires de service disposant d'une compétence significative dans l'implémentation d'une solution SAP. Vu que la procédure de la soumission publique imposait des délais à respecter et l'envergure significative de l'évaluation des offres remises, **le marché fut attribué fin 2005 à l'association SAP Luxembourg/Deloitte.**

2. Implémentation

7. 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 seront mis en production pendant le 1er semestre de 2008.

8. 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 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 70/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à un environnement sans support papier pour la douane et le commerce.

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 70/2008/CE vise un projet d'informatisation douanière qui, à terme, devra rendre le système douanier totalement automatisé, interopérable, sûr, accessible et entièrement électronique, sans support papier.

3. Fonctionnalités de ce système

9. Le système en question devra rendre à terme le système douanier totalement automatisé, interopérable, sûr, accessible et entièrement électronique, sans support papier.

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

10. Pour les opérateurs économiques:

- Libération plus rapide des marchandises;

- Simplification des procédures douanières;
- Réutilisation maximale des données;
- Accès centralisé par un portail unique;
- Services de guichet unique;
- Réduction des coûts liés au respect de la réglementation;
- Meilleure information aux utilisateurs via internet.

11. Pour l'administration:

- Libération de plus de moyens pour le travail douanier effectif, notamment les contrôles;
- Augmentation de la qualité des contrôles;
- Accroissement de la sécurité des données (aucun document falsifié);
- Perception correcte de tous les droits de douane et autres prélèvements;
- Meilleur suivi d'un mouvement en reliant les informations relatives à l'itinéraire aux marchandises;
- Réduction des coûts pour la formation informatique du personnel;
- Gain de temps par une exécution ciblée des tâches.

12. Pour le personnel:

- Confort accru: moins d'archives;
- Accès électronique rapide à des données à jour;
- Meilleur contrôle grâce à une gestion des risques ciblée;
- Uniformité et facilité d'utilisation des applications;
- Meilleure information du personnel via intranet.

4. Coût financier total

13. Comme l'engagement financier dépasse le seuil de 7,5 millions € 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.

Lors de la soumission publique en 2005, le marché fut attribué à l'association SAP Luxembourg/Deloitte pour un montant de 6.479.800.- € (hors TVA).

Pour l'achat des licences a été conclu un marché de gré à gré additionnel avec la société SAP sur base de l'article 47 b) de la loi du 30 juin 2003 relative aux marchés publics. Le coût pour l'acquisition des licences fût réparti sur les exercices budgétaires 2006 à 2008 à raison de 1.820.799,60.- € pour 2006, 1.653.976,37.- € pour 2007 et 1.051.514,32.- € pour 2008.

D'autres dépenses se sont ajoutées au fil du temps (frais de maintenance, serveurs, etc.). Le montant total des dépenses relatives au système informatique permettant la création d'un environnement sans support papier pour la douane et le commerce „Paperless Douanes et Accises (PLDA)“ est estimé à 24.232.388.- €, TVA comprise.

14. Les auteurs du projet de loi rendent toutefois attentif au fait qu'à l'heure actuelle il est assez difficile d'évaluer la dépense totale, car pour les systèmes pour lesquels la mise en service n'est prévue qu'après 2010 les spécifications définitives font encore défaut. Il est à noter dès à présent que pour la réalisation de la phase (non chiffrée) allant au-delà de 2010 il faudra probablement faire voter une loi de financement supplémentaire.

5. Remarques de la CEP•L

15. La CEP•L note qu'en 2004, la société de services en ingénierie informatique Accenture avait estimé le coût du projet à 16,3 millions €, alors que le montant total à ce jour se chiffre provisoirement à 24.232.388.- €.

La CEP•L ne peut que s'étonner de cette forte augmentation du coût de ce projet d'informatisation.

Par ailleurs, elle tient à rappeler dans ce contexte son avis du 21 février 2008 concernant le projet de loi relatif au financement du système de perception tarifaire électronique dans les transports publics.

Dans cet avis, la CEP•L a exprimé son mécontentement quant à la façon de procéder du Gouvernement. La mise en place de ce système de tarification a entraîné un coût substantiel dépassant largement les estimations initiales de façon à ce que notre Chambre se demandait si l'utilité et l'attractivité escomptées par cette modernisation des transports publics sont proportionnées à son coût final pour le contribuable.

16. Le présent projet de loi n'appelle pas d'autres commentaires particuliers de la Chambre des employés privés.

Luxembourg, le 1er juillet 2008

Pour la Chambre des Employés privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.