

L'adaptation des procédures de dédouanement à la mondialisation des échanges

Par Jean-Michel THILLIER

Chef de service, adjoint à la directrice générale des Douanes et Droits indirects

La douane doit faire face à de nombreuses demandes, parfois contradictoires entre elles, découlant de la mondialisation des échanges. Il est apparu nécessaire de sécuriser et de contrôler effectivement les chaînes logistiques internationales, alors que dans le même temps les demandes en vue de faciliter davantage les échanges licites se faisaient de plus en plus pressantes. Les douanes occupent une position unique au cœur de la chaîne d'approvisionnement : elles sont les seules à pouvoir surveiller et suivre le mouvement de l'ensemble des marchandises qui traversent la frontière extérieure de l'Union européenne. Ces éléments ont induit une évolution profonde (encore inachevée) des conditions dans lesquelles s'effectue le dédouanement des marchandises se caractérisant par une interaction de plus en plus forte avec l'ensemble des acteurs de la chaîne logistique et l'apparition d'une dimension communautaire accrue. Ces évolutions dans le dédouanement sont stratégiques et conditionnent pour partie l'attractivité de notre territoire et aussi celle de ses plates-formes logistiques.

Depuis le début de ce siècle, la douane a dû faire face à des demandes considérables, parfois contradictoires entre elles, découlant de la mondialisation des échanges. Il est apparu nécessaire de sécuriser et de contrôler effectivement les chaînes logistiques internationales, alors que dans le même temps les demandes en vue de faciliter davantage les échanges licites se faisaient de plus en plus pressantes.

Le commerce international est l'un des grands moteurs de la croissance et du développement économiques. Il est régi par les règles des systèmes commerciaux régionaux et multilatéraux, les dispositions des accords préférentiels et les gouvernements nationaux. Les nouveaux développements auxquels nous assistons sont le fruit d'une combinaison de facteurs englobant des technologies de l'information et de la communication en rapide évolution, les progrès dans les modalités de transport et la libéralisation des échanges.

Le paysage dans lequel s'opèrent les échanges mondiaux et, par voie de conséquence, auquel doivent nécessairement s'adapter les procédures de dédouanement, est un paysage complexe, fluide et très sensible aux influences extérieures. Parmi celles-ci ⁽¹⁾, on peut citer :

- l'augmentation du volume et de la complexité des échanges internationaux : ceux-ci se sont accrus annuel-

lement, hormis le « trou d'air » que nous avons connu en 2008. Parallèlement, il y a eu une prolifération d'accords commerciaux régionaux assortis de règles complexes régissant l'origine préférentielle ;

- l'apparition de nouveaux modèles logistiques et de nouveaux modèles de production (distribution en flux tendus, tenue de stocks minimum et transports multimodaux) débouche sur des méthodes novatrices de transport international des marchandises et sur des pressions accrues exercées sur les chaînes logistiques et les acteurs de celles-ci, dont fait partie la douane ;
- l'augmentation des menaces contre la sécurité et l'accroissement de l'activité de la criminalité organisée : les chaînes du commerce international sont vulnérables aux activités des groupes terroristes et, à titre plus général, à celles des organisations criminelles. Des atteintes à la continuité économique peuvent même être envisagées ;
- une nouvelle conception de la notion de « frontière » : de nouvelles mesures sont prises pour assurer la gestion de bout en bout des mouvements de marchandises à travers les frontières telles que le Cadre de Normes SAFE de l'Or-

(1) Voir La Douane au XXI^e siècle (ouvrage édité par l'Organisation mondiale des Douanes).



Agents du service des douanes françaises lors d'un contrôle de conteneurs au port de Gennevilliers.

« La société considère que la contrebande de marchandises à travers les frontières, notamment de marchandises prohibées et dangereuses, telles que les armes et les stupéfiants, représente une grave menace. La société attend de la douane que celle-ci fasse en sorte que les marchandises répondent à certaines normes de qualité et de sécurité. »

ganisation mondiale des douanes, qui vise à sécuriser et à faciliter le commerce mondial et qui a été transcrit dans l'Union européenne sous la forme du dispositif *Import/Export Control System* (ICS-ECS) ;

- les attentes de la société : celle-ci considère que la contrebande de marchandises à travers les frontières, notamment de marchandises prohibées et dangereuses, telles que les armes et les stupéfiants, représente une grave menace. La société attend de la douane que celle-ci fasse en sorte que les marchandises répondent à certaines normes de qualité et de sécurité. La société s'inquiète également des menaces qui pèsent sur la santé publique, sur la faune et la flore, ainsi que sur l'environnement de manière générale ;
- les nouvelles structures du commerce : plus de 50 % des échanges mondiaux s'effectuent entre parties liées ;
- et, enfin, l'augmentation de la fraude fiscale.

La douane est en première ligne face à ces différents changements. La libéralisation des échanges accroît son activité et en modifie la nature : des produits plus nombreux, une logistique plus complexe et multimodale, des approvisionnements - *sourcing* - de plus en plus mobiles, des fondamentaux douaniers (espèces, valeur, origine, frontière...) plus complexes à appréhender, un rôle fiscal qui voit se réduire la part des droits de douane, une criminalité qui

s'insère de façon massive et intelligente dans les échanges.

Face à de tels changements, il ne suffit pas de moderniser le droit et l'informatique, il faut également adapter les méthodes de travail, développer de nouveaux outils, former les agents à de nouveaux métiers. Cette problématique est commune à toutes les douanes européennes, et même au-delà. Elle a suscité au sein de l'Union douanière une réflexion sur le thème de « la vision à long terme des douanes européennes ». Cette réflexion sous-tend la problématique plus large de l'évolution des missions douanières et a imposé d'apporter des éléments de réponse à la question suivante : « quel doit être le visage des douanes européennes à l'horizon 2020, et quel sera leur rôle, dans le futur ? ».

Ces éléments de contexte montrent bien que les administrations douanières européennes ont un rôle actif à jouer. Elles sont les seules organisations gouvernementales à bénéficier d'une vue horizontale sur la circulation des marchandises au niveau international, tant au sein qu'en dehors du territoire douanier de l'Union. Les douanes occupent en effet une position unique au cœur de la chaîne d'approvisionnement : elles sont en effet les seules à pouvoir surveiller et suivre le mouvement de l'ensemble des marchandises qui traversent la frontière extérieure de l'Union européenne.

Regardons maintenant de plus près les facteurs qui impactent le plus directement la douane et qui appellent une nécessaire évolution des opérations de dédouanement.

La douane est soumise à deux catégories de facteurs : des facteurs économiques et logistiques, d'une part, et des facteurs d'ordre réglementaire, d'autre part.

S'agissant des facteurs économiques et logistiques, elle doit prendre en compte :

- la massification de la logistique internationale, avec une émergence marquante de *hubs* portuaires ou aéroportuaires sur les grandes routes commerciales internationales, dans lesquels peuvent être concentrés pour un coût moindre des moyens importants et modernes de déchargement et de stockage et des infrastructures de sécurisation de la chaîne logistique (portiques, scanners). Ce mouvement favorise incontestablement une concentration des flux sur quelques grands points d'entrée : typiquement, le défi que Roissy, Marseille et Le Havre ont à relever, c'est celui de leur admission dans cette catégorie de *hub* ;
- la concentration des professions de la logistique et du dédouanement. Ces dernières ont parfaitement intégré les conséquences de la dématérialisation des déclarations en douane et elles ont très souvent constitué quelques pôles d'expertise dans lesquels sont « confectionnées » les déclarations en douane (plus connues sous le nom de documents administratifs uniques - DAU). Ce rappel nous permettra de souligner un point important qui n'est pas sans incidence sur le maillage douanier : il est nécessaire de bien dissocier le lieu de confection matérielle du DAU (qui peut être situé hors de nos frontières nationales, voire des frontières communautaires) du lieu où il sera déposé (la technique et la réglementation douanière communautaire offrant une grande variété d'options en cette matière) et, enfin, du lieu du contrôle ;
- la globalisation des solutions logistiques : les logisticiens offrent des solutions qui permettent de répondre à tous les besoins de leurs clients, de la gestion d'un trafic continu à celle des situations d'urgence. Les logisticiens et les acteurs des grandes plates-formes logistiques n'opposent plus un fret maritime réputé lent et peu coûteux à un fret aérien qui lui est vu comme rapide mais cher. La douane doit elle aussi intégrer cette évolution, notamment afin de faire évoluer les procédures douanières qui permettront de la prendre en compte et pour réfléchir avec leurs acteurs aux interconnexions des *Cargo Community Systems* (CCS)⁽²⁾, qui ne sauraient désormais se limiter à la plate-forme logistique dont ils sont issus. Dans tous les cas, la douane devra contribuer activement à l'attractivité de ces plates-formes logistiques ;
- la prise en compte croissante (même si ses incidences réelles sur les solutions logistiques restent encore à préciser) d'impératifs environnementaux dans les politiques logistiques (notamment celui de retenir le mode de transport ayant un bilan carbone le plus satisfaisant possible). Les facteurs réglementaires ont, quant à eux, connu plusieurs évolutions marquantes, que l'entrée en application

du Code des douanes de l'Union (CDU), le 1^{er} mai 2016, ne pourra qu'encore accentuer ;

- l'appréhension que la douane a des opérateurs est de plus en plus globale et communautaire, même si les procédures locales de dédouanement domiciliées (qui ont été développées en France il y a déjà plus de 50 ans afin de rapprocher la douane des entreprises, dans l'intérêt, en particulier, des PME) perdureront tout en évoluant. Les procédures douanières sont désormais souvent valables sur tout le territoire douanier communautaire (dédouanement centralisé communautaire, transferts de dépôt temporaire, etc.). L'identification des opérateurs s'effectue désormais au niveau communautaire (au moyen des numéros dits d'*Economic Operators Registration and Identification* - EORI), ce qui permet à un opérateur d'être reconnu avec le même identifiant par toutes les douanes de l'Union. Enfin, l'octroi du statut communautaire d'opérateur économique agréé (OEA) permet de distinguer, depuis 2008, les opérateurs fiables (ainsi, en France, ce sont 1 300 entreprises qui bénéficient de ce statut, synonyme pour elles de contrôles réduits et de la possibilité de bénéficier de simplifications procédurales douanières supplémentaires). La douane française est donc de plus en plus amenée à instruire des demandes d'opérateurs économiques en liaison avec d'autres douanes communautaires et à faire vivre des procédures avec d'autres services douaniers dans une logique de fonctionnement en réseau ;
- la sécurisation de la chaîne logistique va jouer un rôle de plus en plus important. Elle pourrait inciter les logisticiens à offrir des solutions logistico-douanières privilégiant un dédouanement réalisé dans le même pays que celui où sont accomplies les formalités ICS, ce qui pourrait favoriser les pays disposant de *hubs* logistiques de première importance. Le risque reste pour l'instant contenu, tout au moins à l'export. En effet, la réglementation douanière communautaire réserve au contraire le dédouanement à l'exportation au bureau le plus proche de l'entreprise exportatrice plutôt qu'au point de sortie de l'Union européenne (mais, comme cela est déjà le cas dans le sens de l'importation depuis 1993, le CDU va favoriser le libre choix du lieu de dédouanement à l'exportation) ;
- la relation aux opérateurs va poursuivre son évolution vers une plus grande différenciation entre les opérateurs. Le traitement des opérateurs sera différent selon qu'ils seront réputés fiables ou que leur fiabilité n'aura pas pu être vérifiée (au travers notamment du traitement d'une demande de statut OEA), selon qu'ils seront ou non capables de tracer leurs envois tant en termes logistiques que dans leurs différentes comptabilités (*self assessment*)⁽³⁾, ou selon qu'ils seront ou non en mesure de donner des assurances sur l'intégrité du moyen de transport utilisé. Le

(2) Les CCS sont des outils privés de gestion logistique comprenant des fonctionnalités douanières.

(3) Le CDU introduit une nouvelle procédure douanière ne comportant pas de réelle déclaration en douane et reposant sur la gestion, par le système d'information de l'opérateur économique, des données permettant à celui-ci de liquider et de s'acquitter de sa dette douanière auprès de l'Administration.

bénéfice de certaines procédures douanières et la politique de contrôles développée à leur égard seront de plus en plus liés (et ce, pas seulement en Europe) au respect de ces différents critères. Cette différenciation est exacerbée par les accords de reconnaissance mutuelle qui sont conclus entre l'Union européenne et des pays tiers, ces accords visant à conférer aux titulaires de statuts douaniers de confiance certains avantages (y compris à l'extérieur du territoire sur lequel ils ont été délivrés). Enfin, le développement de corridors verts (ou *Smart and Secure Trade Lanes* - SSTL) reposant également sur des accords bilatéraux au profit d'opérateurs fiables accentue encore la différenciation du traitement douanier, lors du franchissement des frontières, entre les chaînes logistiques composées d'acteurs agréés et celles ne justifiant pas d'une telle composition.

Si nous nous penchons, maintenant, sur les évolutions du dédouanement et sur les conditions dans lesquelles l'attractivité douanière de notre territoire et de ses plates-formes logistiques pourra être accrue (ces deux problématiques étant en partie liées), plusieurs constats peuvent être tirés qui doivent être pris en considération dans la définition d'une stratégie d'évolution de l'offre de dédouanement, de l'organisation douanière et des méthodes de régulation/contrôle des flux internationaux de marchandises :

- la disponibilité des données relatives aux flux de marchandises et la détermination des conditions de leur partage et de leur accès pour les acteurs de la chaîne logistique est un élément essentiel de la fluidité de celle-ci. Certains n'hésitent pas à parler de « pipeline de données » pour illustrer cette évolution ;
- la régulation douanière des flux internationaux de marchandises repose avant tout sur la capacité qu'a la douane de disposer des informations nécessaires à son activité de contrôle et à traiter ces informations en amont de l'arrivée desdites marchandises sur le territoire, et ce, bien avant que le chargement soit intervenu dans le pays de départ. C'est en partant de ce constat que la douane française a opéré un choix stratégique en faveur d'une dématérialisation accélérée de ses procédures douanières et d'un renforcement de ses investissements dans son système d'information et qu'elle est en train de développer ses techniques d'analyse de données (*Data-Mining*) ;
- la capacité à rationaliser et à coordonner les interventions des administrations qui interviennent sur les flux

au moment d'une importation (ou d'une exportation) est cruciale. C'est dire l'importance de la mission de pilotage qui a été confiée à la douane française et qui consiste à mettre en œuvre un guichet unique auprès duquel pourront être effectuées toutes les formalités administratives afférentes aux opérations de dédouanement ;

- les chaînes logistiques étant constituées d'acteurs privés et d'acteurs publics, leur fluidité dépend étroitement de la capacité de ces acteurs à développer entre eux des partenariats efficaces. À cet égard, l'évolution des CCS (évoqués plus haut) est stratégique, si l'on veut qu'un opérateur économique (et ses prestataires logistiques et de dédouanement) travaillant à partir de plusieurs plates-formes logistiques puisse développer de tels partenariats sans avoir pour ce faire à développer des interfaces multiples, mais au contraire en recourant à des processus standardisés intégrant si nécessaire les contraintes réglementaires douanières éventuelles ;
- enfin, le dédouanement repose aujourd'hui essentiellement sur des déclarations poussées (mode *push*) vers l'administration. Les pipelines de données (évoqués plus haut) et surtout le CDU vont nécessiter que soient développés de nouveaux moyens de communication des données du dédouanement relevant d'un mode « *pull* » un mode permettant à l'administration d'aller chercher elle-même les données nécessaires à son travail de régulation et de contrôle des flux (sans aller plus loin dans les détails sur ce point, nous soulignerons simplement le fait que ce type de procédure ne peut bien évidemment être accordé qu'à des entreprises de confiance labellisées OEA, c'est-à-dire des entreprises dont les systèmes d'information et de gestion des comptabilités-matières offrent des garanties de traçabilité supérieures à la moyenne).

Le dédouanement, comme nous l'avons déjà dit, a connu une profonde mutation au cours des trente dernières années sous l'influence de divers facteurs. Son évolution est loin d'être achevée et elle devra en outre tenir compte du développement rapide des flux liés au développement de l'e-commerce, qui soulèvent les problématiques du traitement logistique et douanier d'envois en masse et en flux tendus, de fraude fiscale et de sécurité, ce dernier domaine justifiant plusieurs évolutions majeures (contenues dans le Code des douanes de l'Union européenne) qui sont susceptibles d'impacter les processus logistiques internationaux du dédouanement.