



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 20.12.2011
COM(2011) 922 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

**Rapport sur les progrès réalisés concernant la stratégie pour l'avenir de l'union
douanière**

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
1.1.	Stratégie pour l'avenir de l'union douanière entre 2008 et 2013.....	3
1.2.	Un contexte en évolution	5
2.	Développements depuis 2008	5
2.1.	Évolution de l'union douanière en chiffres.....	5
2.2.	Évolution de l'union douanière en ce qui concerne l'informatique.....	6
2.3.	Évolution et mise en œuvre de la stratégie de l'union douanière	8
2.3.1.	Protection de l'UE: mise en œuvre de l'amendement de sécurité	8
2.3.2.	Facilitation des échanges commerciaux: le code des douanes modernisé.....	8
2.3.3.	Un nouveau contexte qui influence la politique depuis 2009: le traité de Lisbonne ...	9
2.3.4.	L'union douanière et la coopération	9
3.	Avancées sur des projets spécifiques	10
3.1.	Guichet unique	9
3.2.	Approche axée sur les systèmes.....	10
3.3.	Lutte contre la contrefaçon et le piratage.....	11
3.4.	Capacité de réagir rapidement aux crises.....	12
3.5.	Lutte contre la fraude et les activités illicites connexes.....	12
4.	Réflexions sur le modèle d'exploitation de l'union douanière	14
5.	Perspectives d'avenir: comment renforcer les performances (uniformité, efficacité et efficience) de l'union douanière.....	15
5.1.	Discussions stratégiques sur les voies à suivre	15
5.1.1.	Collaborer plus étroitement en tant qu'union douanière.....	15
5.1.2.	Rechercher des synergies avec d'autres domaines politiques.....	16
5.1.3.	Améliorer la gouvernance et les méthodes de travail	16
5.1.4.	Mesurer et améliorer la qualité des produits et résultats.....	16
5.2.	Perspectives.....	16

1. INTRODUCTION

Au début du XXI^e siècle, les douanes du monde entier étaient confrontées à un environnement en évolution rapide: modèles de production et de consommation en évolution, commerce international en hausse, menaces mondiales telles que le terrorisme, la criminalité organisée, la dégradation de l'environnement et les risques croissants du commerce de produits dangereux.

Afin de permettre aux administrations de l'union douanière de l'Union européenne (UE)¹ de continuer à assumer leurs nombreuses responsabilités dans cet environnement difficile, une réforme ambitieuse a été lancée. Premièrement, le code des douanes modernisé² a été adopté. Deuxièmement, la décision relative aux douanes électroniques³ a établi la base pour la création d'un environnement sans support papier pour la douane et le commerce⁴.

Afin de garantir un développement global et cohérent à plus long terme, la Commission, avec l'aide des États membres, a entrepris une analyse de grande envergure du rôle et du travail des douanes de l'UE⁵. Le rapport, adopté par les 27 directeurs généraux des douanes en 2007⁶, a été à la base de la communication de la Commission de 2008 sur une stratégie pour l'avenir de l'union douanière⁷ (la «Stratégie»). L'initiative sur l'avenir des douanes était née.

1.1. *Stratégie pour l'avenir de l'union douanière entre 2008 et 2013*

La Stratégie contient les **objectifs stratégiques** de l'union douanière. Elle offre un **cadre d'action** en vue de guider les développements et les nouvelles initiatives avec logique et cohérence. La Stratégie vise à compléter la réforme des environnements juridiques et informatiques susmentionnée et elle fait explicitement référence à l'importance des aspects humains de l'évolution future de l'union douanière, notamment les ressources et les aptitudes.

Les objectifs stratégiques de l'union douanière consistent 1) à **protéger l'UE** et 2) à **soutenir la compétitivité de l'UE**. Ces objectifs devront être remplis de manière uniforme et efficiente, grâce à un **contrôle** efficient et efficace et à une étroite **coopération** entre les administrations des douanes, avec d'autres autorités, avec les entreprises, ainsi qu'avec les partenaires internationaux.

¹ Par «union douanière», ce rapport fait exclusivement référence à l'union douanière et au territoire de l'UE définis au chapitre 1 du TFUE, en excluant les unions douanières avec la Turquie, Andorre et Saint-Marin.

² Règlement (CE) n° 450/2008 du 23.4.2008, JO L 145 du 4.6.2008.

³ Décision n° 70/2008/CE du 15.1.2008, JO L 23 du 26.1.2008, p. 21.

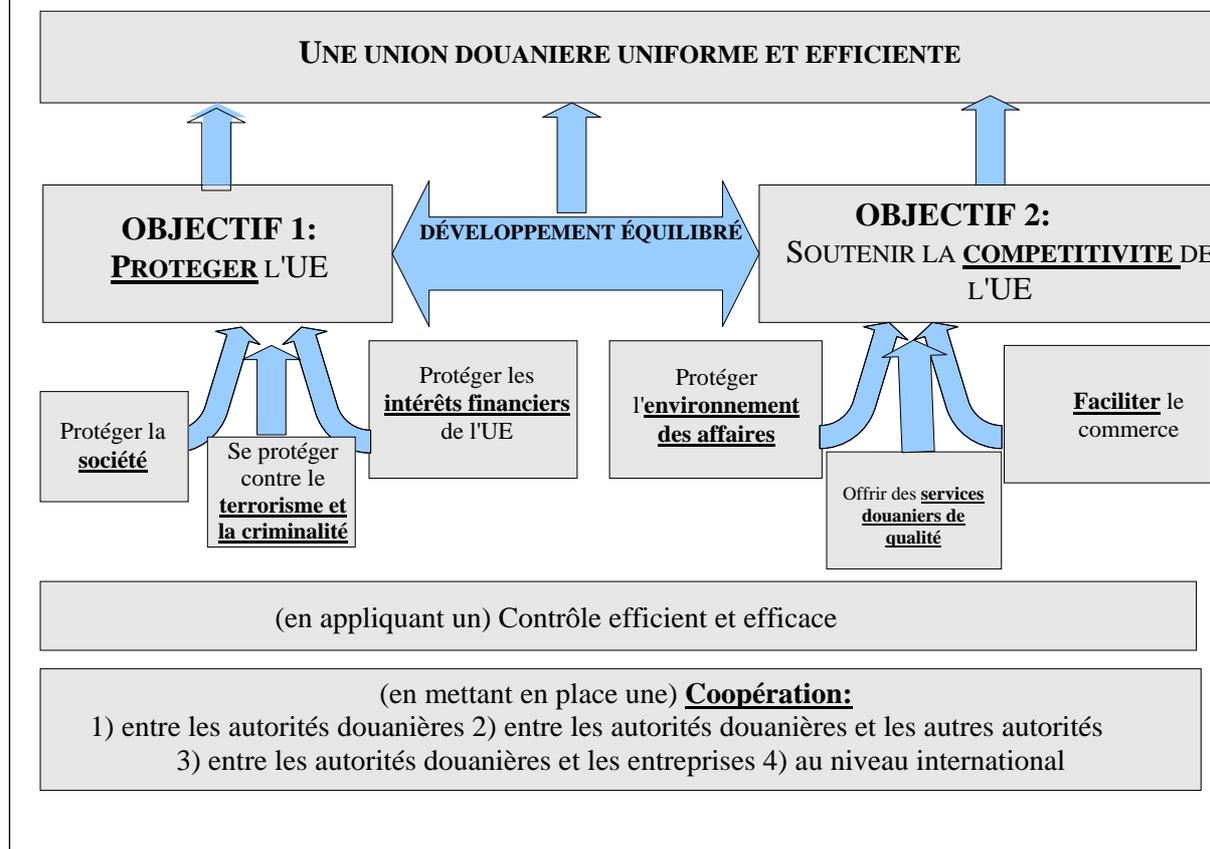
⁴ Aussi officieusement appelée «initiative Douanes électroniques», elle vise à bâtir une chaîne de communication solide entre tous les bureaux de douane de l'Union, entre les autorités douanières et les autres autorités publiques qui jouent un rôle dans le commerce de biens, et entre les autorités douanières et les opérateurs commerciaux.

⁵ Projet sur le futur rôle des douanes.

⁶ TAXUD/1434/2007.

⁷ COM(2008) 169 final.

OBJECTIFS STRATÉGIQUES DE L'UNION DOUANIÈRE
COM(169/2008) – Stratégie pour l'avenir de l'union douanière



Le 14 mai 2008, le Conseil ECOFIN a approuvé la Stratégie, les objectifs et la nécessité d'investir dans les aptitudes, les compétences, les ressources et les technologies. Le 19 juin 2008, le Parlement européen (PE) a adopté une résolution⁸, qui soutient elle aussi la Stratégie et qui invite les États membres et la Commission à la mettre efficacement en œuvre. En outre, un **plan de mise en œuvre** complet était requis, qui a depuis lors été créé en consultation avec les États membres au sein du groupe de politique douanière (GPD)⁹. Le Conseil et le PE ont notamment mis en évidence la nécessité de développer des services de **guichet unique** et de **nouvelles méthodes de contrôle** (l'approche axée sur les systèmes), de renforcer la **lutte contre la contrefaçon et le piratage**, la **capacité de réaction en cas de crise** et la **lutte contre la fraude**. Les deux institutions ont aussi souligné, de manière générale, la nécessité de renforcer la **coopération** avec les parties concernées et les autres autorités. Le Conseil a demandé un rapport d'avancement en 2011, qui est contenu dans le présent document.

⁸ Résolution du Parlement européen du 19 juin 2008 sur le quarantième anniversaire de l'union douanière. JO C 286 du 27.11.2009, p. 20.

⁹ Le plan de mise en œuvre de l'initiative sur l'avenir des douanes, TAXUD/379996/2009_rev2.

1.2. Un contexte en évolution

Depuis l'adoption de la Stratégie, des événements importants se sont produits, en particulier la crise économique et financière, la mondialisation des menaces terroristes et une série de catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Un nouveau traité est entré en vigueur et l'Union s'est fixé un nouvel agenda politique pour soutenir la croissance¹⁰ et renforcer la sécurité¹¹. Ces événements influencent le mode de fonctionnement de l'union douanière.

Ce rapport sur l'état d'avancement de certains dossiers est donc accompagné d'une explication plus approfondie des événements et du contexte récents et de leurs effets sur la mise en œuvre de la stratégie pour l'union douanière. Le rapport fait aussi référence au travail de mise en œuvre et à la réforme en cours, aux pressions extérieures et aux résultats d'une récente «auto-évaluation» des structures de l'union douanière et des différentes formes de collaboration, coopération et intégration entre les 28 administrations qui la mettent en œuvre (27 États membres + Commission). À la lumière de ce contexte, ce rapport donne donc aussi une brève vue d'ensemble des principales contraintes et perspectives en vue de réussir à l'avenir la mise en œuvre de la Stratégie.

2. DEVELOPPEMENTS DEPUIS 2008

Les principaux développements intervenus dans l'union douanière de l'UE depuis 2008 peuvent se résumer comme suit: chiffres clés (2.1), évolution en matière informatique (2.2) et évolution et mise en œuvre de la stratégie (2.3).

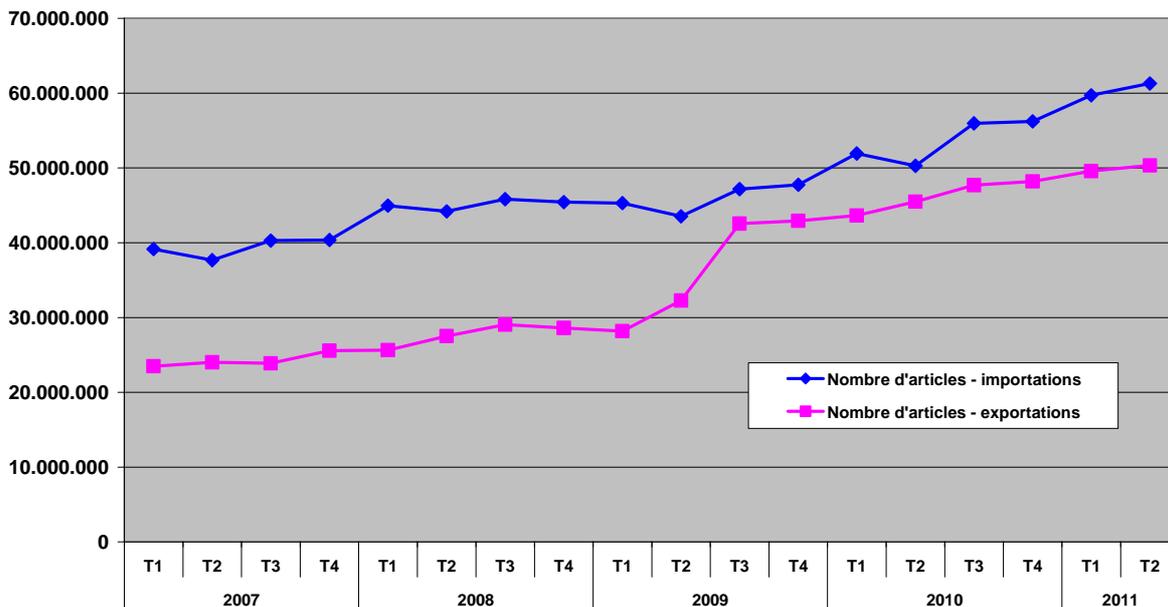
2.1. Évolution de l'union douanière en chiffres

L'évolution du nombre total de déclarations de douane soumises a connu une tendance à long terme à la hausse entre 2007 et 2011 (malgré la crise).

Graphique 1: Évolution du nombre des déclarations de douane (normales + simplifiées) soumises entre 2007 et 2011

¹⁰ La stratégie Europe 2020 et l'Acte pour le marché unique.

¹¹ Le programme de Stockholm.



Source: données «Évaluation des résultats»

L'impact de la crise économique/financière s'est néanmoins fait sentir dans le nombre de déclarations de douane soumises aux autorités douanières selon la procédure normale mais, curieusement, pas selon la procédure simplifiée¹². Dans d'autres chiffres clés, grâce à la mise en œuvre de la nouvelle base de données d'enregistrement et d'identification des opérateurs économiques (EORI)¹³, on sait depuis 2010 que l'union douanière sert près de 3 millions de clients. En outre, au 25 octobre 2011, l'union douanière avait enregistré 11 867 demandes de statut de négociant digne de confiance, celui d'opérateur économique agréé (OEA), dont 8 072 avaient reçu une réponse positive au 25 octobre 2011.

Alors que la charge de travail a augmenté et continue d'augmenter, les ressources ont considérablement diminué. Entre 2007 et 2010, les effectifs des douanes de l'Union (c'est-à-dire des administrations des États membres) ont diminué de 13 % et cette baisse continue.

2.2. Évolution de l'union douanière en ce qui concerne l'informatique

Entre 2008 et 2011, le taux de participation électronique¹⁴ a augmenté, principalement pour les exportations, en raison du déploiement du **système de contrôle des exportations (ECS)** transeuropéen, qui s'est accompagné de l'informatisation des exportations dans tous les États membres dès le début 2008¹⁵.

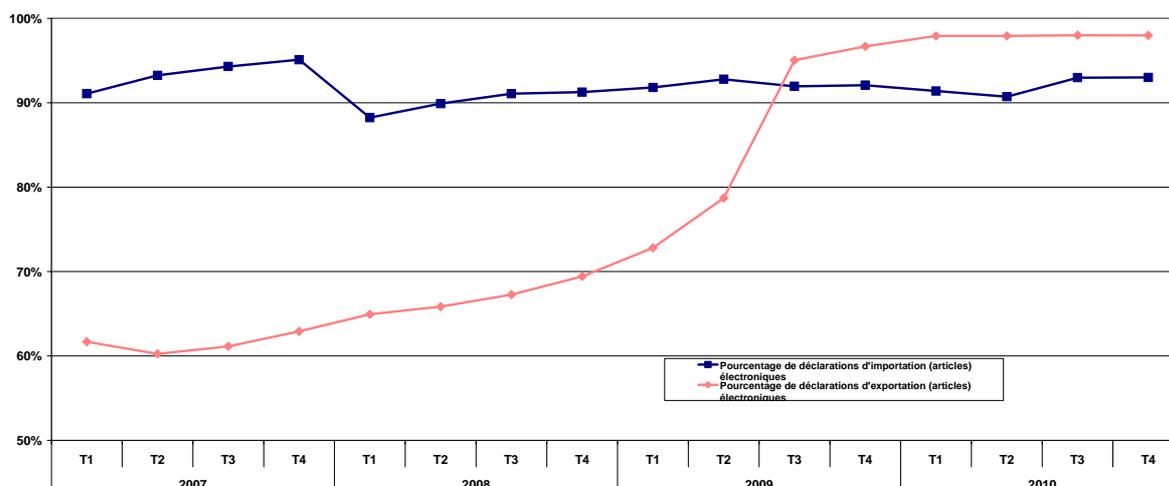
¹² L'impact s'est clairement fait sentir fin 2008 et début 2009 au niveau des procédures normales, mais pas au niveau des déclarations simplifiées (tous deux mesurés au niveau des articles). Il n'y a pas d'explication clairement liée aux douanes pour ce phénomène, mais il se peut que les habitudes commerciales des grandes entreprises qui font régulièrement du commerce (celles qui appliquent des procédures simplifiées) aient, en réalité, été moins touchées par la crise que celles des opérateurs commerciaux en moyenne.

¹³ De plus amples informations concernant le système figurent ci-après.

¹⁴ Pour les procédures tant normales que simplifiées.

¹⁵ La transition des déclarations d'exportation sur papier à leur version électronique a commencé en 2008.

Graphique 2: Évolution du taux de participation électronique, procédures normales et simplifiées confondues (27 États membres)



Source: données «Évaluation des résultats»

Au cours de la même période, la mise en œuvre de «l'amendement de sécurité» du code des douanes¹⁶ (CD) a demandé un effort significatif aux autorités douanières nationales. Cela a nécessité le développement de tous nouveaux systèmes informatiques nationaux, notamment le **système de contrôle des importations (ICS)** en vue de recevoir et de traiter les nouvelles déclarations sommaires d'entrée qui sont requises, ainsi que la mise à niveau du **nouveau système de transit informatisé (NSTI)** et de l'**ECS**¹⁷. En outre, l'amendement demandait le développement ou la mise à niveau des **systèmes d'analyse des risques nationaux** afin de mettre en œuvre le cadre commun de gestion des risques en matière douanière (CRMF), avec l'aide du **système commun de gestion des risques en matière douanière (CRMS)**. En outre, la Commission a dû développer la nouvelle base de données centrale de l'UE en vue de partager tous les numéros d'enregistrement et d'identification des opérateurs économiques (**EORI**) afin de permettre la validation de ces déclarations, et le nouveau système de prise en charge des demandes des opérateurs économiques agréés et de la procédure d'agrément (**OEA**).

Indépendamment des développements liés à la mise en œuvre de l'amendement de sécurité, plusieurs autres systèmes ont aussi été mis à niveau entre 2008 et 2011: les systèmes **TARIC** à **TARIC3**, ainsi que les systèmes **QUOTA** et **Surveillance 2**¹⁸.

Ces développements informatiques représentent un montant significatif et ont coûté aux États membres de l'UE **320 millions d'euros en investissements informatiques** en 2008, 2009 et 2010.

¹⁶ Le règlement (CEE) n° 2913/92 a été modifié par le règlement (CE) n° 648/2005 et le règlement (CEE) n° 2454/93 a été modifié par le règlement (CE) n° 1875/2006.

¹⁷ Tous ces systèmes informatiques transeuropéens, bien qu'ils soient basés sur les 27 systèmes nationaux et développés au sein de ceux-ci, ont la capacité de collaborer grâce à un niveau élevé d'harmonisation et à des règles d'interconnexion intégrées aux systèmes.

¹⁸ D'autres développements informatiques au niveau de l'UE, en particulier dans le cadre de la lutte contre la fraude, entrepris par l'OLAF, sont mentionnés au point 3.5 ci-après.

2.3. Évolution et mise en œuvre de la stratégie de l'union douanière

Les principaux développements stratégiques intervenus entre 2008 et 2011 concernent la mise en œuvre de l'**amendement de sécurité** en vue de contribuer à la lutte contre le terrorisme, l'établissement et la révision du **code des douanes modernisé**, et les nouvelles formes de coopération entre les autorités douanières et **les autres autorités, les entreprises et les partenaires internationaux**.

2.3.1. Protection de l'UE: mise en œuvre de l'amendement de sécurité

L'amendement de sécurité a constitué une étape significative en termes de protection de la sûreté et de la sécurité de l'UE contre les risques dans la chaîne d'approvisionnement mondiale. Le programme OEA a été introduit, dans le cadre duquel les opérateurs économiques améliorent volontairement la sécurité de leurs chaînes d'approvisionnement en échange d'une facilitation accrue des échanges. Des règles en matière de risques qui visent à renforcer la protection de l'Union contre les risques pour la sécurité ont été adoptées et sont en cours d'exécution. Néanmoins, quelques enseignements importants pour l'avenir ont pu être tirés du processus de mise en œuvre lui-même. Un démarrage lent et des difficultés de synchronisation, dus au fait que l'amendement élargissait l'espace douanier traditionnel et intégrait de nouveaux acteurs concernés dans les procédures douanières, ont eu pour conséquence un certain retard dans la mise en œuvre, qui n'a été achevée qu'au 1^{er} janvier 2011. La réalité de la mise en œuvre a en particulier révélé qu'à l'ère actuelle de l'*«union douanière électronique interconnectée»*, il est absolument primordial de convenir d'objectifs, de déterminer des procédures et de définir la méthode et la planification de la mise en œuvre avec toutes les parties concernées *avant* que la législation ne soit adoptée. Une modélisation systématique des processus opérationnels a depuis lors été introduite afin d'éviter, à l'avenir, que les textes juridiques soient interprétés et mis en œuvre différemment, et d'éviter d'en arriver à des processus qui sont incompatibles avec les développements informatiques, ainsi qu'à des échéances qui ne peuvent être respectées qu'à des coûts supplémentaires élevés.

En outre, si les systèmes informatiques nécessaires sont à présent opérationnels, l'incident de sécurité du fret aérien fin 2010 et l'accident nucléaire de Fukushima en 2011 ont permis de tester le système de gestion des risques et de constater ainsi que des améliorations étaient nécessaires.

2.3.2. Facilitation des échanges commerciaux: le code des douanes modernisé

L'adoption du code des douanes modernisé en 2008 a ouvert la voie à un autre projet de grande ampleur. Compte tenu des enseignements tirés de la mise en œuvre de l'amendement de sécurité, ainsi que des difficultés dues à la crise économique/sociale, tant pour les États membres que pour les opérateurs commerciaux, de déployer des investissements toujours plus importants (beaucoup plus que pour l'amendement de sécurité), la nécessité de décrire et d'analyser méticuleusement tous les processus opérationnels des douanes (et de proposer leur correction/modification, le cas échéant) a été reconnue. En outre, on a compris qu'une nouvelle architecture informatique devait être définie en vue de permettre l'utilisation des nouvelles technologies disponibles, qui peuvent aider les États membres et les opérateurs commerciaux à réaliser des économies (par exemple, grâce aux économies d'échelle au niveau de l'UE).

Ces prises de conscience, ainsi que les conséquences du traité de Lisbonne, ont conduit à décider de refondre le code des douanes modernisé. La refonte du règlement tiendra compte du nouveau cadre institutionnel de l'UE et introduira les corrections nécessaires, ainsi que certains amendements qui se sont révélés nécessaires après l'analyse des processus opérationnels entreprise en vue de préparer les dispositions d'exécution.

En attendant la mise en œuvre du code des douanes modernisé, qui sera retardée par la refonte, des mesures telles que la création de l'autorisation unique pour les procédures simplifiées (SASP) ont été adoptées. En outre, et en particulier en ce qui concerne le rôle pivot que jouent les autorités douanières dans la collecte correcte et uniforme des ressources propres traditionnelles (RPT), les inquiétudes et recommandations contenues dans le rapport spécial de la Cour des comptes concernant les procédures simplifiées¹⁹ devront aussi être prises en considération²⁰.

2.3.3. *Un nouveau contexte qui influence la politique depuis 2009: le traité de Lisbonne*

Le traité de Lisbonne a deux effets sur l'union douanière. Premièrement, la disparition des piliers élimine la division formelle entre les activités douanières au niveau de l'UE et une analyse juridique est en cours afin de mieux comprendre les conséquences pour l'union douanière. Deuxièmement, certaines dispositions institutionnelles relatives à l'exécution et à la délégation des pouvoirs, ainsi que les nouvelles règles de comitologie qui ont été adoptées, diffèrent considérablement du statu quo de 2008.

2.3.4. *L'union douanière et la coopération*

Entre 2008 et 2011, les développements dans les mécanismes et les modalités de coopération de l'union douanière ont été influencés par l'importance croissante accordée aux mesures de sûreté et de sécurité mises en œuvre par les douanes. En outre, la pression politique en vue de rationaliser et d'intégrer les mesures frontalières a donné une impulsion supplémentaire à l'**agenda de coopération** de l'union douanière.

Mettre en œuvre des mesures de santé, de sécurité et de protection de l'environnement aux frontières tout en renforçant l'efficacité des autorités et des entreprises nécessite une coopération, une coordination et une collaboration plus étroites et meilleures **entre les autorités douanières et les autres autorités compétentes** (par exemple, les autorités vétérinaires, phytosanitaires et de surveillance, la police, les garde-frontières). Ces moteurs ont motivé le travail sur un guichet unique pour le dédouanement des biens ainsi qu'une série d'actions dans le contexte de la stratégie de sécurité intérieure²¹, en vue de renforcer la sécurité grâce à une meilleure coordination de la gestion des frontières, notamment au niveau national.

¹⁹ Rapport spécial 1/2010 de la Cour des comptes sur l'efficacité des contrôles dans le cadre des procédures douanières simplifiées pour les importations.

²⁰ En général, maintenir et, le cas échéant, améliorer le contrôle de la collecte des recettes propres par les autorités douanières reste un objectif essentiel à atteindre dans toute future mise en œuvre de législation et d'initiatives, telles que le développement de la gestion des risques et la mise en œuvre de l'approche du contrôle douanier axée sur les systèmes.

²¹ COM(2010) 673, notamment dans le contexte de l'objectif 4, action 4: *améliorer la coopération interservices au niveau national*.

Les **relations internationales** sont aussi de plus en plus mises à contribution pour favoriser la réalisation des objectifs stratégiques. D'une part, des accords internationaux sont mis en place, par exemple avec des partenaires commerciaux clés, notamment les voisins orientaux, afin d'améliorer les conditions commerciales, de permettre l'assistance administrative mutuelle, de lutter contre la fraude, les infractions des DPI ou le commerce de biens dangereux tels que les précurseurs de drogue. Par exemple, depuis 2008, l'UE a mis en place sept accords ou dispositions supplémentaires qui couvrent 20 pays et concernent des instruments visant à renforcer l'assistance administrative mutuelle avec les pays tiers. D'autre part, l'UE cherche à conclure des accords de reconnaissance mutuelle afin de faciliter les échanges commerciaux pour les opérateurs commerciaux de l'UE dignes de confiance; la reconnaissance mutuelle a déjà été obtenue avec la Norvège et la Suisse²² ainsi qu'avec le Japon.

3. AVANCEES SUR DES PROJETS SPECIFIQUES

Le Conseil a demandé un rapport d'avancement et a spécifiquement souligné l'importance de cinq développements qui ont été jugés particulièrement importants pour les objectifs stratégiques de l'union douanière: le projet de guichet unique, l'approche du contrôle douanier axée sur les systèmes, la lutte contre la contrefaçon et le piratage, la capacité de réagir rapidement aux crises et la lutte contre la fraude.

3.1. Guichet unique

Après l'adoption de la Stratégie, les experts en matière de douanes et les représentants du secteur commercial ont longuement discuté et débattu de la définition et de la conception du guichet unique. En 2010, la Commission a lancé un groupe de projet composé d'experts des États membres et des pays candidats, ainsi que de représentants des autorités d'autres domaines politiques (domaine vétérinaire et agricole) afin de définir une solution réalisable et mutuellement acceptable. Étant donné que la définition internationale du «guichet unique» peut impliquer plusieurs interprétations, voire mises en œuvre pratiques (parfois du fait des douanes, parfois pas) dans différents pays au sein de l'Union et ailleurs, identifier une «norme européenne» et un concept pour le guichet unique a constitué une première réussite majeure. Ce concept suppose une norme établie d'un commun accord pour les messages qui seront éventuellement échangés entre les autorités douanières et les autres autorités. Cette norme permettrait d'informatiser la communication entre toutes les autorités au coût le plus bas possible. Une proposition de feuille de route pragmatique pour le guichet unique²³, qui prévoit un moyen d'intégrer les exigences de toutes les autres différentes politiques, a reçu l'appui du groupe de la politique douanière qui la considère comme la voie à suivre.

3.2. Approche axée sur les systèmes

En 2008, la Commission a lancé le travail d'élaboration de l'approche axée sur les systèmes (AAS) pour le contrôle douanier. L'AAS implique que pour certains opérateurs commerciaux dont la qualité est assurée et qui ont été évalués au préalable, les autorités douanières peuvent abandonner l'actuelle approche axée sur les transactions qui consiste à contrôler chaque

²² Dans le cas de la Norvège et de la Suisse, la reconnaissance mutuelle des OEA s'inscrit dans un accord plus vaste concernant principalement les mesures de sécurité douanière.

²³ TAXUD/359494/2011.

envoi/arrivage lors d'un contrôle basé sur la qualité et la solidité des propres contrôles de l'opérateur applicables à ses propres biens et à sa propre chaîne d'approvisionnement. Le concept, sa mise en œuvre et ses avantages potentiels pour les entreprises et les autorités douanières ont été analysés en 2008 par un groupe de projet spécial composé d'experts des États membres et une nouvelle phase de travail en 2009 a permis de mieux comprendre les conditions et les contraintes de la mise en œuvre de cette approche. Une troisième phase de travail s'étendant sur 2010 et 2011 s'achèvera en décembre 2011 et produira, entre autres, une feuille de route pour la mise en œuvre harmonisée de l'approche dans l'Union. Le travail de développement a nécessité de fréquents contacts avec le secteur privé et la contribution d'experts de ce même secteur, en particulier en ce qui concerne l'attrait et les avantages potentiels pour les opérateurs commerciaux d'un contrôle douanier de leur conformité axé sur les systèmes. S'il est probable qu'un contrôle axé sur les systèmes ne sera pas intéressant ou applicable pour la majorité des opérateurs commerciaux²⁴, il devrait apporter des avantages significatifs pour les douanes et le commerce quand il est appliqué par les entreprises qui présentent les volumes commerciaux les plus importants. S'il est correctement mis en œuvre, le contrôle axé sur les systèmes représentera un modèle de contrôle profondément moderne et renforcera à la fois l'efficacité et l'efficience du contrôle douanier et facilitera les échanges commerciaux, tant pour les entreprises soumises à un contrôle de leurs flux commerciaux axé sur les systèmes que celles soumises à un contrôle traditionnel axé sur les transactions. Les futures étapes de mise en œuvre incluront, entre autres, des actions pilotes ciblées afin d'établir et de tester les exigences, mécanismes et méthodes de travail spécifiques adéquats (tel que les détails qui doivent figurer dans les comptes, les normes en matière d'audit, etc.).

3.3. Lutte contre la contrefaçon et le piratage

Les douanes occupent une place unique, puisqu'elles ont une vue d'ensemble complète des flux commerciaux aux frontières de l'Union, et leur activité de contrôle du respect des DPI a été remarquable. Depuis 2008, il y a eu à la fois de plus en plus d'appels à l'action et de nouvelles initiatives dans la lutte contre les violations des droits de propriété intellectuelle (DPI). Un plan d'action européen d'une durée de quatre ans a été adopté en 2009 afin de renforcer la réponse des autorités douanières au trafic de biens qui ne respectent pas les DPI²⁵. Ce plan d'action établit le cadre des efforts conjoints de la Commission et des États membres en vue de mieux faire appliquer les DPI aux frontières²⁶. Entre 2008 et 2010, le nombre de cas de détention est passé d'environ 49 000 à près de 80 000. Ce chiffre reflète à la fois le niveau d'activité des autorités douanières mais aussi l'ampleur du problème auquel elles doivent faire face.

En mai 2011, dans le cadre de la stratégie pour un marché unique des DPI, la Commission a présenté une proposition de nouveau règlement concernant le contrôle, par les autorités douanières, du respect des DPI, afin de renforcer encore la capacité des douanes de contrôler

²⁴ L'intérêt escompté des opérateurs commerciaux ne repose pas sur la taille ou la géographie, mais plutôt sur des caractéristiques qualitatives (par exemple, la qualité du système de gestion de la chaîne d'approvisionnement et du système comptable) et liées au besoin de services (par exemple, l'importance relative du commerce international dans le chiffre d'affaires des entreprises). Les PME qui ont un certain profil (par exemple, avec des niveaux relativement élevés de déclarations de douane) peuvent juger le concept aussi intéressant que certaines grandes multinationales.

²⁵ Résolution du Conseil du 16 mars 2009 sur le plan d'action des douanes de l'UE destiné à lutter contre les violations des DPI pour la période 2009-2012.

²⁶ Si le plan d'action de l'UE ne sera évalué que l'année prochaine, il est déjà reconnu comme très utile en vue de guider les développements conjoints au niveau tant européen que national.

ce respect tout en tenant compte des intérêts des opérateurs légitimes²⁷. En outre, la Commission et les autorités douanières nationales ont entrepris des activités en vue de développer la coopération avec les entreprises, de sensibiliser les consommateurs et les entreprises, d'échanger les meilleures pratiques, etc.²⁸.

La coopération internationale est aussi essentielle afin d'empêcher que des biens qui ne respectent pas les DPI ne se retrouvent sur le marché européen. L'UE coopère avec les principaux partenaires commerciaux, tels que les États-Unis et le Japon. Une coopération plus étroite avec les autorités douanières chinoises est en cours de développement, grâce à un plan d'action spécial sur l'application des DPI, afin d'agir à la source du problème. Les autorités douanières jouent aussi un rôle prépondérant dans d'autres initiatives internationales, notamment l'accord commercial anti-contrefaçon (ACAC) conclu récemment. L'application des DPI aux frontières figure également dans les négociations commerciales et les modalités de coopération bilatérales avec toute une série de pays tiers. Il est trop tôt pour évaluer l'impact de ces activités sur les tendances en matière de trafic, mais elles ont le mérite d'engager les pays dans des efforts conjoints en vue de protéger un atout essentiel des économies modernes.

3.4. Capacité de réagir rapidement aux crises

La capacité de l'union douanière à réagir rapidement aux crises est liée à la gestion des risques présentés par des situations dangereuses/de sécurité exceptionnelles, telles que les actes de terrorisme, les incidents sanitaires, vétérinaires et phytosanitaires ou les incidents environnementaux. Fin 2010, un réseau européen de gestion des crises en matière douanière a été mis en place. Ce réseau est composé de points de contact centraux dans tous les États membres et utilise le système de gestion des risques en matière douanière (CRMS) comme principale plateforme de communication. Le réseau a été utilisé pour la première fois en mars 2011 dans le contexte de la crise de Fukushima. Il s'est avéré être un élément essentiel du cadre de gestion des risques et un outil clé en vue de mettre les États membres en relation en situation de crise. À la suite de ce premier exercice, quelques ajustements seront apportés au processus de gestion des crises en matière douanière afin de renforcer la communication «en direct» lors d'une crise.

En amont, il faut améliorer la capacité des services douaniers européens à réagir rapidement aux crises de la même manière. Cela suppose d'améliorer l'accès aux informations relatives aux crises qui affectent le commerce international et aux mesures adoptées par les autorités compétentes pour y remédier. Les mesures de contrôle devraient être compatibles avec les procédures douanières et les méthodes de travail. Une coordination mieux structurée entre les différentes autorités compétentes au niveau tant européen que national est indispensable.

3.5. Lutte contre la fraude et les activités illicites connexes

L'**assistance administrative mutuelle** entre les autorités douanières est un élément essentiel pour défendre les finances de l'UE et lutter contre la fraude et les fraudeurs. Pour améliorer cette lutte contre la fraude, l'UE a développé des activités législatives, opérationnelles et

²⁷ COM(2011) 285.

²⁸ Par exemple, un groupe d'experts vient d'être créé afin de s'attaquer à l'énorme défi que représentent les petits envois/arrivages de biens en infraction des DPI envoyés par la poste à la suite de ventes sur l'internet.

stratégiques considérables depuis l'adoption de la Stratégie de 2008. Parmi celles-ci, la modification du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997²⁹ relatif à l'assistance mutuelle³⁰, qui a élargi l'échange d'informations relatives aux fraudes présumées à une communication systématique d'informations commerciales prédéfinies, a élargi le champ d'application du système d'information douanier (SID) pour l'analyse stratégique et opérationnelle ainsi que pour la notification des saisies, et a établi le fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières («FIDE»)³¹. Depuis 2008, les outils et les activités opérationnelles telles que les opérations conjointes (dont neuf ont été coordonnées par l'OLAF depuis 2009) ont connu une évolution significative. À l'avenir, une réflexion plus approfondie devra avoir lieu afin de développer une **structure plus permanente** en relation étroite avec les États membres, l'OLAF et tous les organes concernés, notamment Europol et Interpol.

En matière d'**échange d'informations** entre les autorités compétentes, qui jouent un rôle essentiel dans l'amélioration de l'efficacité dans la lutte contre la fraude, la Commission a élaboré une politique qui facilite l'accès aux informations pour les autorités compétentes au niveau tant européen que national. Depuis le 1^{er} janvier 2011, les cellules de renseignement financier de l'UE (les autorités de lutte contre le blanchiment d'argent) sont connectées au portail AFIS pour l'échange d'informations relatives aux mouvements de liquidités illicites établis ou présumés³².

Afin de détecter des comportements anormaux dans les mouvements de **transit** et les détournements de destination, un accord administratif relatif au système antifraude d'information sur le transit (ATIS) a été adopté en juillet 2011 pour donner à la Commission un accès total aux données sur le transit.

L'OLAF a aussi développé une expertise considérable afin d'aider les autorités nationales à coordonner les enquêtes douanières relatives à la **contrebande de cigarettes authentiques et contrefaites**. Cette expertise s'est avérée particulièrement utile en cas de suspicions de réseaux frauduleux internationaux se dissimulant derrière la contrebande et se concentrant sur des produits contrefaits bien précis, notamment les produits dangereux (par exemple, les médicaments, les engrais, les pièces détachées automobiles, les équipements électriques, etc.).

En 2011, la Commission a adopté une **communication sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives**³³, ainsi qu'une nouvelle **stratégie anti-fraude**³⁴ afin de mettre à niveau et de moderniser ses politiques de lutte contre la fraude et la criminalité connexe, notamment un ensemble de mesures visant à garantir qu'à tous les niveaux et dans tous les secteurs, les meilleurs outils possibles sont disponibles pour prévenir, détecter et combattre la fraude et d'autres activités illégales qui ont une incidence sur le budget de l'UE. La nouvelle stratégie anti-fraude couvre l'ensemble du «cycle anti-fraude», de la prévention et de la détection de la fraude à un stade

²⁹ JO L 82 du 22.3.97, p. 1.

³⁰ Règlement (UE) n° 766/2008, JO L 218 du 13.8.2008, p. 48.

³¹ Le FIDE permet aux autorités nationales responsables de mener des enquêtes douanières afin d'identifier les autorités compétentes d'autres États membres qui enquêtent ou ont enquêté sur les mêmes personnes ou entreprises, afin de coordonner leur travail.

³² Article 6 du règlement (CE) n° 1889/2005 (JO L 309 du 25.11.2005, pp. 9-12).

³³ COM(2011) 293.

³⁴ COM(2011) 376.

précoce aux enquêtes, aux sanctions et au recouvrement des fonds utilisés abusivement. Dans ce contexte, un **plan d'action de l'UE en vue de lutter contre la contrebande de cigarettes et d'alcool**³⁵ le long de la frontière orientale de l'UE accompagne la stratégie, en particulier pour sa mise en œuvre par les autorités douanières européennes. Cette initiative peut considérablement faire progresser la situation dans la lutte contre la fraude, puisqu'on estime que l'UE et ses États membres perdent jusqu'à 10 milliards d'euros en recettes fiscales et douanières en raison de la contrebande de tabac et d'alcool.

Dans l'ensemble, les mesures prises par l'union douanière pour lutter contre la fraude se sont améliorées et une approche plus stratégique a été adoptée au niveau européen. Des progrès déterminants doivent néanmoins être accomplis dans la mise en œuvre du nouveau plan d'action.

4. REFLEXIONS SUR LE MODELE D'EXPLOITATION DE L'UNION DOUANIÈRE

L'environnement changeant, les récentes expériences (positives et négatives) de la mise en œuvre de l'amendement de sécurité et d'autres projets, le travail de réflexion et de préparation pour la future mise en œuvre du code des douanes modernisé ainsi que la nécessité de donner suite aux conclusions de la Cour des comptes pour ce qui est de la collecte correcte des RPT ont alimenté une série de **discussions stratégiques** entre les responsables des services douaniers de l'UE quant à la manière d'**améliorer les performances** des douanes de l'UE (en termes d'**efficacité** et d'**uniformité**), tout en essayant d'économiser les ressources, de limiter les investissements nécessaires et de réduire les frais d'exploitation (**efficience**).

En effet, eu égard à ces menaces, les médias attirent de plus en plus l'attention du public sur les risques pour les intérêts financiers de l'UE et de ses États membres, pour le fonctionnement du marché intérieur ainsi que, et en particulier, pour la sécurité et la sûreté de l'UE, qui peuvent résulter de ressources insuffisantes, inadéquates ou mal affectées pour permettre à l'union douanière d'exécuter les tâches de gestion des échanges commerciaux tout en protégeant l'UE. Ces risques ont également été reconnus lors de récents échanges au Parlement européen³⁶. La dure réalité de la modernisation implique que les systèmes informatiques, ainsi que la capacité et les nouvelles aptitudes nécessaires pour appliquer les nouvelles procédures et l'analyse des risques améliorée, exigent encore des investissements considérables dans le capital humain et physique. Du côté de l'UE, le principal mécanisme de soutien est mobilisé via le travail de développement au sein de la DG TAXUD et via le programme Douane 2013³⁷. À l'avenir, le soutien de l'UE sous la forme tant d'outils que de financements devra être renforcé et développé davantage encore dans le cadre du programme FISCUS³⁸ proposé afin d'améliorer l'efficience générale de l'union douanière.

Des questions plus structurelles devront aussi être abordées. Afin d'obtenir une analyse complète et systématique de l'actuel modèle d'exploitation, la DG TAXUD a commandé une

³⁵ SEC(2011) 791.

³⁶ Résolution du Parlement européen du 1^{er} décembre 2011 sur la modernisation des services douaniers [2011/2083(INI)]; P7_TA(2011)0546

³⁷ Décision 624/2007/CE du 23 mai 2007 établissant un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2013).

³⁸ COM(2011) 706.

étude relative à l'architecture opérationnelle de l'union douanière européenne³⁹. Outre une analyse SWOT des structures d'exploitation de l'union douanière, qui a mis en évidence quelques points problématiques à régler, l'étude a également évalué plusieurs options en vue d'améliorer le fonctionnement de l'union douanière. Ces options et leur mise en œuvre et suivi potentiels ont été examinés et débattus une première fois entre les parties concernées, la Commission et les administrations douanières des États membres.

En particulier, et en parallèle avec les développements structurels internes, il a été largement reconnu dans les discussions entre les administrations des États membres et la Commission que davantage d'efforts devaient encore être consentis, en particulier en vue de développer plus avant les **concepts et mécanismes de gestion des risques et de gestion des données de l'union douanière**, en vue d'améliorer **la capacité et l'agilité de l'union douanière à réagir aux crises**, ainsi que de bâtir, à l'avenir, une meilleure **coopération avec les autres autorités et les partenaires internationaux**.

5. PERSPECTIVES D'AVENIR: COMMENT RENFORCER LES PERFORMANCES (UNIFORMITE, EFFICACITE ET EFFICIENCE) DE L'UNION DOUANIÈRE

5.1. Discussions stratégiques sur les voies à suivre

Au vu des progrès accomplis depuis 2008, des futurs risques, ainsi que des difficultés contextuelles et structurelles rencontrées dans la mise en œuvre pratique d'une série de mesures, plusieurs discussions stratégiques ont eu lieu entre les administrations, tournant autour de plusieurs voies possibles en vue de garantir à l'avenir une meilleure mise en œuvre. Les sujets suivants ont été abordés:

5.1.1. Collaborer plus étroitement en tant qu'union douanière

Comme le confirment plusieurs études et évaluations externes⁴⁰ sur les structures de travail de l'union douanière, les acteurs de l'union douanière⁴¹ doivent collaborer plus étroitement et innover en matière de mécanismes de base, en particulier au niveau opérationnel et dans les domaines où les ressources sont particulièrement rares (sûreté et sécurité, gestion des risques). Remédier à l'insuffisance de ressources dans ces domaines, par une combinaison d'aide européenne renforcée et de mise en commun des ressources spécialisées entre les États membres, pourrait permettre non seulement une protection plus efficace mais aussi la diffusion des méthodes de travail les plus modernes qui contribuent aussi à alléger la charge administrative et à faciliter les échanges commerciaux pour les entreprises légitimes. Le principal moteur d'une collaboration de plus en plus étroite réside dans le potentiel de réduction des frais d'exploitation et d'amélioration de l'efficacité au niveau de l'UE (économies d'échelle, en particulier en informatique). Le renforcement de la coopération dans le domaine de la formation devrait être placé en tête des priorités dans les domaines prioritaires, et là où l'«apport humain» est particulièrement important pour obtenir des résultats uniformes dans toute l'UE.

³⁹ *Future business architecture for the Customs Union and cooperative model in the taxation area in Europe* (mai 2011). TAXUD D(2010) 433216.

⁴⁰ Étude sur l'architecture opérationnelle de l'union douanière (2011), évaluation à mi-parcours du programme Douane 2013 (2011)

⁴¹ À savoir, les administrations des États membres et la Commission.

5.1.2. Rechercher des synergies avec d'autres domaines politiques

En raison du nombre croissant de domaines politiques et d'autorités qui interagissent avec le travail des douanes, une approche stratégique doit être adoptée afin de veiller à ce que les exigences juridiques, les méthodes de travail et les processus opérationnels concordent et produisent des synergies, tout en économisant, dans la mesure du possible, les coûts pour les acteurs publics et privés concernés. En outre, des outils et des mécanismes de collaboration analogues à ceux envisagés pour la coopération entre les administrations douanières pourraient être utilisés pour renforcer la coopération avec d'autres autorités, notamment les autorités statistiques (étant donné que les données des douanes sur les importations et les exportations sont la principale source de données pour les statistiques commerciales européennes), les autorités vétérinaires, de la pêche et de surveillance du marché, ainsi que les différentes autorités en matière de transports.

5.1.3. Améliorer la gouvernance et les méthodes de travail

Dans une union douanière de plus en plus complexe et globale, les mécanismes de gouvernance doivent, de manière générale, être mis à jour et améliorés. Le travail de révision devrait être axé sur les points problématiques mis en évidence dans la structure de coordination et de gouvernance complexe existante, notamment au sein des institutions au niveau européen et entre elles. Les améliorations de la gouvernance devraient inclure les activités opérationnelles dont la coordination pâtit de dispersion et d'inefficacité dans le cadre du nouvel environnement institutionnel.

Les améliorations de la gouvernance peuvent prendre la forme de nouvelles méthodes de travail «en amont», telles que la modélisation des processus opérationnels et la méthode du dossier d'activité en vue d'améliorer l'analyse d'impact des décisions stratégiques et opérationnelles. À tous égards, la gestion des processus et l'évaluation des performances des processus de l'union douanière pourraient offrir une base plus solide pour le futur développement d'initiatives, de méthodes de travail et pour l'affectation des ressources.

5.1.4. Mesurer et améliorer la qualité des produits et résultats

Améliorer la qualité des produits et des résultats dans l'union douanière européenne nécessite la mise en place d'un système en vue de mesurer, évaluer et détecter les faiblesses et les retards et (dans un deuxième temps) de gérer les performances de l'union douanière. La DG TAXUD a mis sur pied un groupe de projet composé d'experts des États membres en vue de développer un système de gestion des performances cohérent au sein de l'union douanière.

5.2. Perspectives

À la lumière de l'évolution depuis 2008, des études et discussions récentes, les conclusions pour l'avenir sont les suivantes:

1) Les objectifs stratégiques de l'union douanière définis en 2008 restent valables et pertinents.

2) Outre les lignes d'action déjà suivies dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie pour l'union douanière, il est crucial que l'union douanière évolue selon les axes suivants:

- Adopter une approche stratégique plus large de la **coopération avec les autres agences et les partenaires internationaux** dans le domaine de la sécurité, de la santé, de la sûreté et de l'environnement.
- Améliorer et actualiser la **gouvernance**, tant au niveau des structures que des méthodes de travail, notamment en évoluant vers une approche plus axée sur les entreprises pour les processus de l'union douanière. En plus de s'attaquer aux structures de gouvernance et aux questions institutionnelles et de rationaliser la gestion quotidienne, il s'agirait d'adopter le recours systématique à de solides méthodes de travail normalisées pour mieux définir les dossiers d'activité et modéliser de manière plus détaillée les processus opérationnels pour toutes les initiatives. Cela permettra non seulement une meilleure compréhension préalable de l'applicabilité potentielle, des effets et des résultats des initiatives, mais aussi une meilleure hiérarchisation des initiatives et une utilisation plus rationnelle des ressources rares.
- Partager et mettre en commun **les aptitudes et les capacités** entre les États membres et entre les États membres et la Commission dans un souci d'efficacité, d'efficacité et d'uniformité et afin de réaliser des économies d'échelle. Pour ce faire, il conviendrait de renforcer et d'ajouter de nouveaux mécanismes au titre du futur programme FISCUS.
- Définir une base en vue de **mesurer et évaluer les performances** (les résultats et les produits) afin de garantir que l'union douanière réalise ses objectifs et de détecter les retards ou lacunes. Il s'agira d'une tâche particulièrement difficile, puisqu'elle nécessite l'identification ou la création d'indicateurs pertinents au niveau de l'union douanière, qui puissent être basés sur des données sources disponibles et fiables.