

Bruxelles, le 21.12.2016
COM(2016) 813 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

Développer l'union douanière de l'UE et sa gouvernance

1. INTRODUCTION

La présente communication aborde la manière dont la Commission et les États membres peuvent agir en partenariat pour faire en sorte que le fonctionnement de l'union douanière contribue au mieux à la prospérité et à la sécurité de l'UE.

L'union douanière, qui fonctionne maintenant depuis près de 50 ans, a été l'un des premiers exemples d'intégration réussie dans l'UE. Elle a créé les conditions de l'établissement du marché unique et a servi de fondement stable à l'intégration et à la croissance économiques. Une union douanière solide et bien gérée peut permettre à l'Union de prospérer et de développer la compétitivité des entreprises, de préserver ses sources de recettes et de protéger la population contre les menaces terroristes, sanitaires, environnementales et autres. Comme dans de nombreux domaines, la réussite ne vient qu'en tenant compte des divergences entre les États membres et en élaborant une stratégie qui vise des objectifs communs.

À une époque où le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité opèrent par-delà les frontières et les nations, les autorités douanières sont de plus en plus appelées, en tant qu'autorités chargées de faire appliquer la loi responsables des contrôles aux frontières, à s'acquitter de tâches de nature non fiscale destinées à améliorer la sécurité intérieure de l'Union. Le rôle joué par les douanes dans le domaine de la sécurité est particulièrement important lorsqu'il s'agit d'empêcher les organisations terroristes de déplacer leurs fonds et de démanteler leurs sources de revenus, comme l'affirme le plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme¹. Toutefois, il faut aller plus loin pour assurer la coordination des différents domaines stratégiques concernés par la gestion des frontières et renforcer la coopération et les synergies entre les différentes autorités chargées de faire appliquer la loi afin de contribuer à une Union de la sécurité effective et durable. Pour ce faire, il est essentiel d'améliorer les échanges d'informations.

L'évolution rapide des technologies et des modèles commerciaux, associée à l'augmentation des volumes du commerce mondial, la persistance de la criminalité transnationale et des menaces pour la sécurité, l'expansion et le renforcement de l'UE et le nombre croissant de missions confiées aux autorités douanières sont autant d'éléments qui ont pesé sur le fonctionnement de l'union douanière. Cette situation a entraîné une importante refonte du cadre législatif par l'adoption et la mise en œuvre du code des douanes de l'Union (CDU)². L'objectif était de créer un cadre permettant aux entreprises européennes sérieuses et honnêtes de faire face quotidiennement à la concurrence mondiale, sans être entravées par des lourdeurs administratives inutiles, tout en étant soutenues par des services douaniers unifiés, informatisés et efficaces dans l'ensemble de l'UE.

¹ COM(2016) 50 final

² Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (refonte). Le nouveau cadre législatif instaure le recours obligatoire aux systèmes de traitement électronique des données pour toutes les interactions entre les douanes et les opérateurs, ainsi qu'entre les différentes autorités douanières. Cela reflète la modernisation et un meilleur rapport coût-efficacité à moyen terme de l'administration douanière et de la facilitation des échanges, mais permet également une véritable approche concertée dans l'ensemble de l'Union de la gestion des flux commerciaux.

Si la législation douanière est adoptée au niveau de l'UE, sa mise en œuvre relève de la responsabilité des États membres, par l'intermédiaire de leurs administrations douanières nationales. La nature de l'union douanière crée toutefois une interdépendance entre les administrations nationales dont il faut être conscient, si l'on veut atteindre des résultats optimaux. Pour relever le défi de la mise en œuvre, il faut que les autorités douanières qui opèrent dans des conditions géographiques, organisationnelles et budgétaires différentes, obtiennent des résultats équivalents.

En outre, les interactions entre les douanes et d'autres domaines liés à la sécurité et au contrôle des frontières exigent une approche plus concertée et intersectorielle visant, entre autres, à exploiter pleinement le potentiel d'une coopération plus étroite entre les autorités douanières et les autres autorités chargées de faire appliquer la loi, notamment par des synergies et une interopérabilité des systèmes d'information.

Par conséquent, il est essentiel pour l'union douanière que le CDU puisse être mis en œuvre de manière efficace et efficiente par des administrations douanières qui agissent comme si elles constituaient une entité unique, tout en coopérant efficacement avec les administrations responsables des autres politiques ayant des conséquences dans les domaines de la sécurité des frontières et de la sécurité intérieure. Cette approche est cruciale pour la bonne mise en œuvre du nouveau CDU, ce qui, du fait de la priorité accordée à la communication totalement électronique entre les administrations douanières et avec les opérateurs, ne sera possible que sur la base de systèmes informatiques interopérables à l'échelle de l'Union et d'une application uniforme des règles par toutes les administrations douanières de l'UE. Ce point est également capital dans le contexte politique actuel, compte tenu du rôle joué par les douanes dans la protection des citoyens de l'UE.

Dans le cadre institutionnel existant, il convient pour y parvenir de redynamiser le partenariat entre les États membres et la Commission afin de mettre en place:

- une vision globale commune de la gestion de l'union douanière entre tous les États membres et la Commission afin de garantir une coopération plus flexible et plus efficace et un meilleur travail législatif;
- une application plus efficace de la réglementation grâce à une meilleure coordination et coopération des services opérationnels sur le terrain;
- un renforcement du rôle des douanes par une gestion des frontières et une action sur le plan répressif concertées, le développement d'une collaboration plus étroite et de meilleurs échanges d'informations avec les administrations intervenant dans d'autres domaines d'action importants;
- une stratégie informatique à long terme afin de fournir des processus efficaces en termes de coûts aux administrations douanières et aux entreprises et de réaliser des synergies avec d'autres domaines d'action importants;
- un renforcement des performances des administrations douanières dans toute l'Union européenne grâce à une utilisation accrue des meilleures pratiques et de solutions communes innovantes, y compris en prenant également en compte leurs besoins financiers.

2. DÉVELOPPER LA GOUVERNANCE

2.1. Gouvernance en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique

L'adoption et l'application du code des douanes de l'Union, à compter du 1^{er} mai 2016, ont renforcé et modernisé le cadre réglementaire de l'union douanière. Le CDU parachève le passage des services douaniers à un environnement dématérialisé, entièrement électronique et interopérable, régi par les principes de simplicité, de service et de rapidité. Le programme de travail du CDU³ adopté en 2014 et actualisé en 2016⁴ prévoit un calendrier pour le déploiement des systèmes informatiques d'appui, pendant une période transitoire, en s'appuyant sur un réseau complexe de systèmes informatiques existants exploités par les États membres et la Commission.

Au cours des prochaines années d'application du CDU, il conviendra de donner la priorité à l'application effective et uniforme du code et, pour autant que nécessaire, à la modification rapide des actes techniques détaillés qui sous-tendent sa structure générale.

Le degré d'intégration et d'harmonisation des lois obtenu à présent dans l'union douanière et l'interdépendance des services douaniers imposent une coordination régulière des politiques associant tous les États membres et un degré élevé de coopération opérationnelle entre États membres.

Divers organismes traitent des différents aspects spécifiques du fonctionnement de l'union douanière. Toutefois, il n'existe pas de bonne coordination globale des aspects politiques et opérationnels. L'intégration de stratégies dans d'autres domaines politiques qui influencent et élargissent le domaine d'action des services douaniers est un domaine spécifique où la coordination est nécessaire.

À ce jour, la coordination des politiques pour l'union douanière a été en grande partie assurée par le groupe de politique douanière, un groupe informel d'experts mis en place par la Commission il y a 53 ans. Ce groupe réunit les chefs des administrations douanières mais ne dispose pas de pouvoir décisionnel formel en matière législative. Les rencontres des directeurs généraux des administrations douanières nationales, appelées «réunions du club», sont encore moins formelles.

Dans son rôle de coordination des politiques des États membres et de négociation et d'adoption de la législation de l'UE, le Conseil de l'UE a sa propre structure de gouvernance créée pour organiser ses travaux dans différents domaines. Dans sa formation «Compétitivité», les travaux en matière douanière sont essentiellement assurés par deux groupes de travail du Conseil — l'un portant sur l'union douanière et l'autre sur la coopération douanière — mais qui manquent sans doute d'une vision structurée de

³ Décision d'exécution de la Commission (UE) 2014/255 du 29 avril 2014 établissant le programme de travail pour le code des douanes de l'Union

⁴ Décision d'exécution (UE) 2016/578 de la Commission du 11 avril 2016 établissant le programme de travail portant sur la conception et le déploiement des systèmes électroniques prévus dans le code des douanes de l'Union

l'élaboration des politiques et travaillent plutôt au gré des besoins. En outre, un nouvel organisme regroupant les directeurs généraux des administrations douanières a été récemment établi au sein du Conseil. Son rôle serait de remédier à certaines des faiblesses susmentionnées, de traiter les questions stratégiques et d'assurer la coordination avec d'autres domaines politiques au sein du Conseil.

La Commission estime que la vision opérationnelle qui doit être élaborée et maintenue, dans le respect des accords et des responsabilités institutionnels, doit être:

- stratégique — traiter les questions transversales comme la sécurité, la lutte contre le financement du terrorisme, la fraude ou le commerce en ligne, à un haut niveau, en examinant les aspects techniques séparément, au niveau technique approprié;
- concertée avec d'autres politiques qui doivent être mises en œuvre aux frontières, tant celles directement liées à la circulation des marchandises que celles soutenues par les douanes en lien avec la circulation des personnes;
- riche en contenu — fournir des orientations sur des questions telles que le développement de la stratégie informatique à long terme, l'examen des performances fondé sur des indicateurs de performance clés, une gestion commune des risques en matière de dangers pour la sécurité, etc.

Pour sa part, la Commission formalisera et développera le rôle du groupe de politique douanière dans le but de mettre l'accent sur la contribution qu'il pourrait apporter pour établir une coordination globale des aspects politiques et opérationnels et fixer des priorités claires pour l'avenir (à cet effet, un règlement de procédure sera élaboré pour le groupe de politique douanière). À l'appui de cet objectif, dans le cadre du projet sur les performances de l'union douanière, la Commission produira avec les États membres des informations structurées sur les principaux aspects du fonctionnement de l'union douanière (voir la section 2.2. ci-dessous), .

En particulier, la Commission demandera le soutien du groupe de politique douanière pour fixer des objectifs opérationnels dans l'ensemble de l'Union, fondés sur les défis actuels et futurs de l'union douanière, et garantir leur cohérence globale. Le groupe de politique douanière sera également organisé autour d'un programme à long terme, établi en partenariat avec les États membres et portant essentiellement sur des questions transversales au niveau stratégique.

La Commission est également consciente du rôle important que les opérateurs économiques sont appelés à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre de procédures douanières efficaces protégeant tant les intérêts financiers nationaux que de l'Union⁵. À l'heure actuelle, la Commission est conseillée par un groupe d'experts appelé le groupe de contact avec les opérateurs économiques et des organes consultatifs équivalents existent au niveau national. L'expérience récente acquise lors des consultations sur les dispositions d'exécution du code des douanes de l'Union a également démontré l'utilité de réunions conjointes rassemblant les

⁵ Les droits de douane sont des ressources propres de l'UE.

opérateurs, les administrations nationales et la Commission. La Commission a l'intention de poursuivre et de renforcer sa pratique afin d'associer davantage d'acteurs au processus et de faire porter les consultations sur des aspects essentiels de l'équilibre entre la facilitation des échanges, le respect des règles et la protection.

La Commission présentera un rapport bisannuel ordinaire au Conseil et au Parlement, sur la base des résultats du travail du groupe «Union douanière», qui contiendra les priorités/orientations pour l'évolution future de l'union douanière et une meilleure intégration aux autres priorités politiques de l'UE. Le rapport pourrait servir de base à un débat régulier de haut niveau au Conseil sur le fonctionnement de l'Union douanière. Cela pourrait déterminer l'orientation stratégique à long terme de l'union douanière, mais aussi fournir un cadre de discussion et de coopération à l'appui des travaux menés dans les nombreux domaines interdépendants, tels que la détection et la prévention de la criminalité transnationale et le risque terroriste.

2.2. Gouvernance en matière de suivi et d'analyse des politiques

Le maintien d'un environnement législatif moderne exige d'en connaître l'incidence. Les décisions opérationnelles fondées sur la coopération transfrontalière requièrent également des informations sur la mise en œuvre des politiques au quotidien.

Le projet «Performances de l'union douanière» sur lequel travaillent la Commission et les États membres est un projet détaillé de mesure des performances, dont les indicateurs de performance clés sont fondés sur les objectifs stratégiques de l'union douanière⁶. Afin de mettre en place l'outil d'information et de gestion nécessaire à la mise en œuvre du projet, la Commission examinera la possibilité d'établir une nouvelle base juridique pour une série d'indicateurs de performance clés et la communication des données permettant de les créer. Cela permettrait d'orienter la prise de décisions et fournirait un cadre pour l'évaluation des performances et de la mise en œuvre. Le cycle d'évaluation du cadre de gestion des risques en matière douanière contribuera également à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière⁷.

Afin d'aider les États membres à appliquer correctement la législation douanière de l'UE, les actions de suivi menées dans le cadre du programme Douane 2020 et les procédures connexes seront réexaminées afin de recenser les insuffisances et d'y remédier, et une politique révisée sera présentée en ce qui concerne le suivi.

La Commission entend:

- *formaliser et développer le rôle du groupe de politique douanière afin d'axer ses travaux sur la coordination générale des aspects politiques et opérationnels, dans les*

⁶ COM(2008) 169 final du 1^{er} avril 2008, tel que confirmé par les conclusions du Conseil sur les progrès réalisés concernant la stratégie pour l'avenir de l'union douanière du 19.3.2013 (2013/C 80/05)

⁷ COM(2014) 527 final

limites du cadre institutionnel actuel;

- *augmenter le nombre de réunions entre la Commission, les administrations nationales et les opérateurs économiques et réexaminer le mécanisme de consultation des opérateurs économiques;*
- *présenter un rapport bisannuel ordinaire au Conseil et au Parlement européen sur les résultats des travaux de l'union douanière afin de permettre l'instauration d'un débat régulier sur les priorités stratégiques;*
- *donner à ses services l'instruction d'établir un ensemble d'indicateurs de performance clés et, le cas échéant, à la suite de la consultation avec les parties prenantes, de proposer une nouvelle base juridique pour soutenir le système de mesure des performances.*

3. PRINCIPAUX PROBLÈMES AUXQUELS LES STRUCTURES DE GOUVERNANCE DOIVENT S'EFFORCER DE TROUVER UNE SOLUTION

La Commission a identifié trois grands objectifs qui appellent une action stratégique et cohérente :

- concrétiser des perspectives sur la manière dont les **autorités douanières peuvent contribuer à prendre des mesures pleinement efficaces et cohérentes;**
- élaborer et mettre en œuvre une stratégie commune entre les douanes et les autres autorités compétentes en matière de **gestion des frontières de l'UE** et de coordination de leurs activités respectives;
- relever les grands **défis en matière de ressources de l'union douanière.**

3.1. Les autorités douanières agissant comme une entité unique

Le processus de mise en œuvre du code des douanes de l'Union constitue un défi majeur tant pour les États membres que pour la Commission. Les États membres doivent agir de concert dans la gestion de l'union douanière afin que les administrations nationales, les entreprises et le public en tirent le meilleur profit. La Commission recense quatre priorités principales, toutes sous-tendues par un échange constant de bonnes pratiques.

3.1.1. Compréhension commune de la manière d'appliquer la législation de l'UE

Premièrement, toutes les parties prenantes doivent s'accorder sur une interprétation commune de la manière d'appliquer les dispositions juridiques de l'UE dans les États membres. La compréhension commune est également importante parce que la Commission développe en détail des concepts innovants tels que le dédouanement centralisé ou l'auto-évaluation, en concertation avec les parties prenantes.

Sur la base de travaux conjoints avec les États membres et en collaboration avec les opérateurs économiques, la Commission va élaborer un ensemble commun de lignes directrices en s'appuyant sur les orientations non législatives existantes. Elle veillera ainsi à ce que toutes les parties concernées aient une vision claire de la manière d'appliquer la

législation. Les services de la Commission fourniront également au personnel national du matériel de formation dans des formats modernes, comme les modules multilingues d'apprentissage en ligne et des livres numériques.

3.1.2. Renforcement des compétences des ressources humaines

La deuxième priorité concerne la nécessité pour les administrations douanières d'utiliser au mieux les 120.000 agents des douanes. À cette fin, elles doivent disposer de normes de qualité cohérentes et d'une formation appropriée pour assurer l'application uniforme des règlements et des initiatives.

Une coopération plus étroite en matière de développement des ressources humaines et de formation suppose l'utilisation du cadre de compétences de l'Union comme base pour des concepts de formation des administrations douanières nationales, des processus de développement du personnel et pour la création de centres communs de formation dans les États membres. L'objectif est d'accroître le niveau d'expertise et de performance de façon cohérente dans toutes les administrations douanières de l'UE et avec les opérateurs économiques et de contribuer ainsi à la modernisation des administrations publiques et au processus de renforcement de la capacité administrative. La Commission a l'intention de présenter un plan d'action énumérant les actions à entreprendre pour promouvoir le développement des ressources humaines.

3.1.3. Gouvernance, architecture et financement des systèmes informatiques

La troisième priorité consiste à superviser le processus complexe visant à :

- améliorer ou mettre en place et exploiter les nouveaux systèmes informatiques européens prévus par le code des douanes de l'Union;
- assurer l'harmonisation du processus de modernisation des systèmes informatiques des États membres qui seront concernés par les modifications introduites par le code des douanes de l'Union. En outre, l'approche des systèmes informatiques douaniers doit être harmonisée afin de garantir l'interopérabilité.

Les instruments existants contribueront à finaliser des projets déjà approuvés. Toutefois, en tant que tels, ils n'apportent pas de solution à plus long terme sur les moyens d'éviter le double emploi des efforts et des ressources lors de la création ou du remplacement des anciens systèmes informatiques dans chacun des États membres. Ils n'apportent pas davantage de solution au problème de la gestion à long terme d'une architecture informatique de plus en plus complexe à l'échelle de l'UE, où la continuité et l'intégrité des liens et des systèmes de transmission, ainsi que leur disponibilité, deviennent de plus en plus déterminants.

Le coût du développement et de la maintenance des systèmes informatiques du CDU dans les années à venir sera considérable. La Commission seule dispose au titre du programme Douane 2020 d'un budget de 380 millions d'euros⁸ pour le développement et la maintenance de systèmes déjà prévus. Les coûts pour les États membres, considérés conjointement, seront

⁸ Partie prévue pour l'informatique dans le budget Douane 2020 pour la période 2015-2020 (montants prévus ajustés)

nettement supérieurs. Ces investissements permettront à toutes les parties prenantes d'exploiter pleinement le potentiel de l'union douanière. Dans ce contexte, la rationalisation, la suppression des doubles emplois et l'application des meilleures pratiques sont indispensables. Cela est particulièrement important si de nouveaux grands projets doivent produire tous les gains d'efficacité escomptés, tels que la fourniture d'un soutien simultané aux procédures douanières et à l'analyse obligatoire des risques. Si l'on veut obtenir des synergies et des gains d'efficacité maximaux, tous les acteurs devront s'engager en faveur de solutions à long terme.

À l'heure actuelle, tous les États membres n'ont pas la même conception de la manière d'utiliser des systèmes communs et du moment où il convient de le faire. Certains sont favorables à ce qu'il est convenu d'appeler l'«architecture hybride des systèmes» qui leur permet de choisir entre la participation à des services communs de l'Union et le maintien de leurs propres solutions nationales, ou de recourir aux deux en parallèle. Toutefois, à plus long terme, et dans l'intérêt de tous, les structures de gouvernance devront adopter une position commune sur les services à développer et maintenir au niveau de l'UE, et sur leurs liens avec les systèmes nationaux, en tenant compte des contraintes budgétaires au niveau de l'UE, et de la nécessité d'assurer une gouvernance efficace et une appropriation adéquate des systèmes. À l'heure actuelle, cela se fait très souvent au cas par cas. L'absence d'une vision commune fait qu'il est plus difficile pour les États membres qui le souhaitent d'adopter des solutions communes afin d'en tirer le plus grand bénéfice. Cela réduit également l'efficacité d'action de la Commission.

La Commission estime qu'il est absolument nécessaire de revoir l'architecture, la gestion et le financement des réseaux et des bases de données des douanes. Cela devrait inclure l'examen des initiatives importantes prises dans d'autres domaines d'action de l'UE et des mesures engagées par la Commission à la suite de la communication adoptée en avril 2016 intitulée «Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité»⁹. Il pourrait être opportun de mettre en place une structure permanente pour gérer les différentes parties de l'infrastructure informatique. Cela devient d'autant plus important vu les ambitions du CDU de garantir la continuité des opérations douanières dans l'ensemble de l'UE et l'équivalence des résultats à partir d'une capacité renforcée d'analyse des risques dans les États membres prenant en charge les risques nationaux et transnationaux dans le cadre commun de gestion des risques. Il s'agit d'un point essentiel pour permettre à la douane d'assumer efficacement sa responsabilité dans la gestion des risques et notamment dans l'évaluation des risques pour la sécurité de toutes les marchandises franchissant les frontières extérieures de l'UE.

La Commission entamera un processus d'examen des options futures pour le développement et la maintenance des systèmes informatiques douaniers en vue de préparer un débat préalablement aux décisions qui seront prises sur le prochain cadre financier pluriannuel. En vue d'élaborer un plan viable à long terme, la question des synergies possibles avec les

⁹ COM(2016) 205 final

agences existantes¹⁰ doit être examinée lors de l'analyse de la coopération accrue entre les services administratifs chargés de la gestion des frontières et du contrôle de l'application de la loi. Comme indiqué dans la communication sur des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité, la Commission étudie les possibilités de synergies et d'interopérabilité des systèmes d'information et de leurs infrastructures correspondantes utilisées pour les opérations douanières, la gestion des frontières et le contrôle de l'application de la loi au niveau de l'UE.

3.1.4. Renforcement de la coopération entre les autorités douanières

Quatrièmement, la Commission imprimera un rythme plus rapide à la coopération opérationnelle fondée sur le recours aux meilleures pratiques et aux systèmes communs existants, en particulier dans le cas où des groupes d'États membres seraient confrontés à des problèmes qui ne se posent pas à tous. À cet effet, un instrument novateur du programme Douane 2020, appelé équipe d'experts, permet la création de structures flexibles. Ces équipes d'experts pourraient, entre autres, être utilisées pour promouvoir la coopération tant à l'échelle européenne que régionale entre les administrations douanières nationales afin de soutenir le travail opérationnel quotidien conformément aux indications des États membres. À l'heure actuelle, les exemples comprennent la coopération en vue de gérer les frontières terrestres est et sud-est¹¹ et d'optimiser les ressources en matière de classification douanière.

L'échange des meilleures pratiques devra aussi être poursuivi dans le cadre du programme Douane 2020 et du programme suivant.

La Commission entend:

- *formuler un ensemble d'orientations cohérent sur l'application du code des douanes de l'Union;*
- *présenter un plan d'action énumérant les actions à entreprendre pour promouvoir le développement des ressources humaines;*
- *procéder à un réexamen de l'architecture, de la gestion et du financement des réseaux et bases de données informatiques des douanes ainsi que de leur lien avec d'autres réseaux de l'UE;*
- *évaluer la valeur ajoutée et les éventuels avantages à long terme de la création d'une structure permanente pour gérer les infrastructures informatiques dans le cadre de l'élaboration du prochain cadre financier pluriannuel, ainsi qu'évaluer les synergies possibles avec les agences existantes;*
- *promouvoir le recours à des équipes d'experts pour soutenir la coopération opérationnelle entre les services des douanes, tant sur des questions à l'échelle des régions que de l'UE.*

¹⁰ Notamment l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA).

¹¹ CELBET - Équipe d'experts douaniers relative aux frontières terrestres est et sud-est

3.2. Coordination des différents domaines d'action concernés par la gestion des frontières

3.2.1. Gestion globale des frontières

Les douanes remplissent de nombreuses fonctions différentes dans des domaines d'action autres que la politique commerciale et la perception de droits de douane (notamment par les contrôles douaniers et la gestion des risques). Ces domaines comprennent notamment la sécurité, la lutte contre le terrorisme, la sécurité des produits, la santé, les droits de propriété intellectuelle, la protection de l'environnement et la protection du marché, les biens à double usage et les armes à feu.

La Commission européenne continuera à mettre en œuvre son plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme¹². Celui-ci fixe aux activités douanières l'objectif principal de déstabiliser les sources de revenus des organisations terroristes, en se concentrant sur les contrôles de l'argent liquide et le financement par le commerce illicite de biens (culturels). Aujourd'hui, la Commission a présenté une proposition de règlement relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de l'Union, qui aurait pour effet d'abroger le règlement en vigueur relatif aux contrôles de l'argent liquide¹³. De surcroît, des travaux sont en cours sur une initiative législative visant à réglementer l'importation de biens culturels (qui met l'accent notamment sur le financement du terrorisme), qui devrait être adoptée d'ici juin 2017. Afin d'alimenter les travaux préparatoires, une étude a également été commandée afin d'examiner les différents défis qui se présentent aux douanes de l'UE concernant le trafic illicite de biens culturels, et de recenser les éventuels choix stratégiques. La Commission intensifiera également la coopération opérationnelle pour lutter contre le trafic d'armes à feu avec les pays voisins (tels que le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, les Balkans occidentaux et l'Ukraine).

La Commission a déployé des efforts considérables pour encourager la coopération entre les différentes administrations en vue d'aligner les procédures lorsque d'autres domaines politiques sont concernés. En matière de sécurité et de protection de l'environnement, la Commission a pris des mesures pour garantir une participation des douanes, à un stade précoce, à l'élaboration de la législation de l'Union.

Les services de la Commission fourniront une boîte à outils destinée à aider les décideurs politiques et les législateurs associés à l'élaboration de la législation de l'UE à garantir que les règles sont appliquées plus efficacement et sans contraintes injustifiées par les douanes et les autres administrations concernées dans les États membres.

Les services de la Commission étudieront également les interactions avec tous les domaines d'action concernés par la gestion des frontières afin d'identifier de nouvelles possibilités pour

¹² COM(2016) 050 final

¹³ Règlement (CE) n° 1889/2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté. Le nouveau règlement augmentera, entre autres, les possibilités de contrôler l'argent liquide envoyé par la poste ou par fret, permettra aux autorités d'agir à l'égard de montants plus faibles d'argent liquide en cas de soupçons d'activité illicite et élargira la définition de l'«argent liquide» pour y inclure, entre autres, l'or également.

une approche plus cohérente et plus concertée, reposant sur les aspects spécifiques décrits dans les paragraphes suivants.

3.2.2. Coopération entre les douanes et les autres autorités chargées de faire appliquer la loi

La coopération entre les douanes et les autres autorités chargées de faire appliquer la loi est, entre autres, couverte par le groupe «Coopération douanière» du Conseil. La planification de ces activités et leur évaluation doivent être pleinement intégrées dans la gouvernance globale de l'union douanière. Le rapport bisannuel de la Commission sur les résultats des travaux de l'union douanière fera le lien avec les travaux du groupe «Coopération douanière» et d'autres instances du Conseil dans ce domaine. La Commission s'efforcera de coordonner les activités répressives conjointes entre les douanes et les autres autorités avec le Conseil sur cette base et sans préjudice des dispositions du traité.

Une coopération plus étroite est en place avec les agences de l'UE chargées de la sécurité et du contrôle de l'application de la loi, comme EUROPOL, et avec le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹⁴. Cette coopération sera poursuivie et il est essentiel à cet égard d'améliorer l'échange d'informations. Une coordination étroite se poursuivra avec les autres activités répressives menées dans le cadre du cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée.

Le règlement (UE) n° 2016/1624 crée une base solide pour une coopération interservices bien structurée entre les douanes et les garde-frontières dans l'Union européenne et au niveau national. La coopération interservices est un des éléments essentiels de la stratégie pour la gestion européenne intégrée des frontières. Cette coopération sera développée sans préjudice des compétences existantes de la Commission et des États membres.

Dans le domaine spécifique de la coopération au niveau national entre les gardes-frontières et les douanes, la Commission a établi des lignes directrices qui ont été testées lors des récentes crises migratoires aux frontières extérieures de l'Union. Elles définissent une approche concrète visant à renforcer la coopération entre ces deux autorités. En gardant à l'esprit les différences dans la structure organisationnelle et les compétences dans les différents États membres, ces lignes directrices décrivent plusieurs domaines de coopération, comme la synchronisation des contrôles, l'échange d'informations et les opérations conjointes, et distinguent trois modules, en fonction du degré de coopération.

La Commission actualisera les lignes directrices sur la base des informations renvoyées par les pays sur l'expérience qu'ils auront acquise dans le cadre de la communication prévue d'informations. Le retour d'information devrait inclure des renseignements sur les outils

¹⁴ Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, comprenant l'Agence et les autorités nationales des États membres chargées de la gestion des frontières, établi par le règlement (UE) n° 2016/1624, qui prévoit une coopération renforcée entre le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, la Commission et les administrations douanières nationales. En ce qui concerne Europol, des contacts réguliers entre les experts de l'équipe d'analyse stratégique d'Europol et l'équipe de gestion des risques de la DG TAXUD ont été instaurés afin d'explorer les possibilités d'échange d'informations stratégiques.

utilisés et des exemples de bonnes pratiques, ainsi que sur les résultats des visites sur place. La coopération entre ces deux autorités s'en trouvera ainsi renforcée.

3.2.3. Guichet unique

La Commission étudie actuellement une solution viable pour créer un système de guichet unique dans l'UE qui regrouperait les différentes interactions entre les administrations et les opérateurs économiques en ce qui concerne les mouvements de marchandises à l'entrée et à la sortie de l'UE. Le guichet unique, en tant que concept de facilitation des échanges, permet aux opérateurs transfrontaliers d'introduire des documents réglementaires à un seul endroit (électronique) et/ou au moyen d'une entité unique.

Compte tenu de la complexité du concept de guichet unique et de la quantité de développements informatiques en cours liés au code des douanes de l'Union, l'approche de l'UE concernant le système de guichet unique pour les douanes se concentrera à court terme sur la création d'une base de données des certificats à l'échelle de l'UE. L'interconnexion entre la base de données et les systèmes nationaux de déclarations en douane permettra une vérification automatique des certificats. La Commission en fera une priorité et établira une stratégie à long terme pour le guichet unique. Dans le même temps, des guichets maritimes uniques nationaux sont en cours de création pour traiter les formalités déclaratives applicables aux navires dans les ports européens par la présentation d'un manifeste électronique¹⁵.

3.2.4. Coopération douanière et fiscale

Un aspect important du travail des douanes consiste à collecter des recettes, comme les droits de douane, mais également la TVA et les accises sur les importations de marchandises. Par conséquent, le recouvrement des impôts requiert une attention particulière dans le cadre de la mise en œuvre du CDU. En outre, la communication de la Commission concernant un plan d'action sur la TVA¹⁶ propose de renforcer la coopération entre les administrations fiscales, douanières et autres pour lutter contre la fraude à la TVA. Étant donné que la législation et les structures de coopération existent tant au sein des instances fiscales que douanières, il est plus que jamais nécessaire de trouver des solutions pratiques en matière d'harmonisation et pour créer des interfaces entre les deux domaines de manière efficiente et efficace. Ces solutions pourraient comprendre:

- l'organisation d'une discussion stratégique entre les chefs des administrations fiscales et douanières;
- un modèle de protocole d'accord sur la coopération douanière et fiscale, comme cela a été fait pour la coopération douanière avec les autorités de surveillance du marché;
- un forum mixte fiscalité/douanes portant sur les conséquences fiscales de la mise en œuvre du CDU;

¹⁵ Directive 2010/65/UE

¹⁶ COM(2016) 148 final

- l'accès automatisé des douanes à la base de données VIES¹⁷ et à d'autres informations pour la gestion des risques et les contrôles en matière douanière.

La Commission entend:

- *fournir, par l'intermédiaire de ses services, une boîte à outils destinée à aider les décideurs politiques et les législateurs participant au processus législatif de l'UE à garantir que les règles sont appliquées plus efficacement et sans contraintes injustifiées par les douanes et les autres administrations concernées dans les États membres;*
- *développer la coopération entre les différentes administrations qui s'occupent de questions relatives à la gestion des frontières conformément à la gestion européenne intégrée des frontières et développer les synergies possibles avec les agences existantes;*
- *actualiser les lignes directrices sur la coopération des gardes-frontières et des douaniers sur la base de l'exercice actuel de communication d'informations et continuer à développer la coopération avec le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et Europol en matière de risques de criminalité et de terrorisme, ainsi que la coordination avec des activités répressives dans le cadre du cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée;*
- *coordonner ses travaux avec le Conseil sur l'intégration des activités répressives conjointes entre les douanes et les autres autorités dans la gouvernance globale de l'union douanière;*
- *rechercher une solution viable pour créer un système de guichet unique de l'UE;*
- *intégrer le suivi de la communication concernant un plan d'action sur la TVA dans la politique douanière, notamment en améliorant la coopération sur le terrain entre les administrations fiscales et douanières.*

3.3. Relever les grands défis en matière de ressources de l'union douanière

Les autorités douanières se trouvent constamment sous pression tant en termes de ressources humaines que de ressources financières. Par ailleurs, le rôle essentiel qu'elles jouent dans la protection du marché unique, la sûreté et la sécurité de l'Union européenne et leur rôle important dans le recouvrement des impôts ne sont pas toujours parfaitement compris. Le cadre législatif actuel prévoit que les États membres conservent 20 % des recettes douanières au titre des frais de recouvrement. Toutefois, il revient aux États membres d'en fixer la répartition pour financer les administrations douanières.

L'introduction progressive d'une gestion intégrée du risque dans la législation douanière de l'UE depuis 2005 a démontré la volonté des États membres de repenser l'approche traditionnelle du travail de la douane. Cela passe par le remplacement progressif des contrôles systématiques documentaires et physiques par des méthodes modernes utilisant tous les outils disponibles et s'appuyant notamment sur le recours à des critères de risques communs à l'échelle de l'UE et sur le partage accru des informations relatives aux risques. Cette

¹⁷ Système d'échange d'informations en matière de TVA

évolution, conjuguée à la mise en œuvre du CDU, aura des effets considérables sur les dépenses informatiques au niveau national et au niveau de l'UE.

3.3.1. Équipement

La détection non intrusive et le matériel de laboratoire posent un problème de financement particulier. Des équipements modernes et efficaces, comme les scanners à rayons X, sont relativement coûteux mais ils constituent un moyen de contrôle présentant un bon rapport coût/efficacité. Les scanners mobiles sont particulièrement utiles dans la mesure où ils peuvent être ciblés sur des domaines spécifiques pour répondre à de soudaines augmentations du risque. Ils peuvent également être partagés ou utilisés pour renforcer les capacités des autres États membres en cas de difficultés particulières à certaines frontières; cela vaut également pour les équipements de laboratoire de haute technologie nécessaires pour soutenir ou valider les contrôles physiques. Les équipes d'experts visées au point 3.1.4 ci-dessus pourraient contribuer à favoriser ce partage d'équipements.

Le programme Douane 2020 existant ne permet pas le financement de ce type d'équipements. Toutefois, quand le Conseil a adopté ce programme, il a invité la Commission à étudier la possibilité d'inclure ce financement dans les futurs programmes d'ici à 2018¹⁸. La Commission entend aborder cette question dans l'analyse d'impact qu'elle réalisera pour préparer la prochaine génération de programmes dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel. Entre-temps, elle continuera à soutenir les États membres qui ont un besoin de financement avéré éligible au titre des Fonds structurels.

La Commission entend:

- *examiner et évaluer, dans son analyse d'impact de la prochaine génération du programme Douane, la possibilité de financer les besoins en équipement à partir de futurs programmes financiers de la Commission.*

4. CONCLUSIONS

La Commission estime que le nouveau cadre du CDU constitue une étape importante dans le renforcement de l'Union et de son union douanière. Le fait qu'il consacre une place importante à la gestion des risques permettra également un renforcement du rôle croissant des douanes dans la sécurité du marché intérieur de l'UE. Toutefois, l'introduction progressive de tous les avantages du CDU et les améliorations apportées aux contrôles par la gestion des risques doivent désormais s'accompagner d'un accent mis sur la gouvernance de l'union douanière dans son ensemble afin d'assurer l'uniformité et l'efficacité de son fonctionnement. Les travaux sur la gouvernance de l'union douanière doivent se concentrer sur la coopération renforcée entre les autorités douanières des États membres dans le cadre institutionnel actuel. Ils doivent également se fonder sur une compréhension commune des règles et nécessiteront une coopération étroite et des échanges d'informations avec les administrations responsables

¹⁸ Déclaration du Conseil 16094/13 ADD 1 REV 2

d'autres domaines d'action concernés et les autres acteurs intervenant dans la gestion des frontières et le contrôle de l'application de la loi, afin également de contribuer à la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité et à une union de la sécurité réelle et effective.

Dans la présente communication, la Commission a détaillé un certain nombre de domaines dans lesquels des mesures doivent être prises. L'objectif principal est d'instaurer des règles claires, de renforcer la capacité des douanes à agir et d'assurer la coordination et les synergies avec de nombreux autres domaines d'action de l'UE.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à approuver l'orientation politique et les actions spécifiques proposées dans sa communication.