



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5.9.2011
COM(2011) 537 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

Évaluation à mi-parcours du programme Douane 2013

1. CONTEXTE

Le programme Douane 2013 a été établi par la décision 624/2007/CE¹ en tant que programme d'action pluriannuel pour la douane dans la Communauté en vue d'appuyer et de compléter les actions engagées par les États membres pour garantir le bon fonctionnement du marché intérieur dans le domaine douanier. Il repose sur quatre programmes précédents (Matthaeus, Douane 2000, Douane 2002 et Douane 2007).

Les principaux bénéficiaires du programme sont les administrations douanières des États membres. Les autres bénéficiaires sont les opérateurs économiques et les administrations des autres pays participants. Actuellement, le programme est ouvert aux États membres de l'UE, aux pays candidats et aux pays candidats potentiels ainsi qu'aux pays partenaires de la politique européenne de voisinage. Outre les 27 États membres, quatre autres pays participent au programme: la Turquie et la Croatie (ces deux pays ont participé au programme précédent), la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine (qui ont rejoint le programme actuel en 2009). Le programme actuel couvre la période allant du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2013.

Aux fins de ces objectifs, le programme repose essentiellement sur:

- des actions communes, notamment des séminaires et ateliers, des groupes de projet et groupes de pilotage, des visites de travail, des actions de formation, des actions de suivi, des analyses comparatives et d'autres actions;
- la fourniture de systèmes informatisés, dont des systèmes transeuropéens et des applications douanières communes.

Conformément à l'article 22, paragraphe 1, de la décision douane 2013, le programme doit faire l'objet d'une évaluation à mi-parcours réalisée par la Commission à partir des contributions des États membres. Afin de garantir le caractère systématique et cohérent de la méthode employée, cette évaluation a été sous-traitée à «The Evaluation Partnership», un consultant externe spécialement qualifié dans la réalisation d'évaluations. Les services de la Commission et les pays participants ont conseillé et aidé ce contractant externe par l'intermédiaire d'un groupe de pilotage qui s'est réuni à plusieurs reprises pendant toute la durée du projet.

Le présent rapport adopté par la Commission répond à l'obligation de communiquer les résultats de l'évaluation à mi-parcours au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen ainsi qu'au Comité des régions. Le rapport d'évaluation final du consultant externe peut être téléchargé à partir du site internet de la DG TAXUD.

2. FINALITÉ DE L'ÉVALUATION

L'évaluation à mi-parcours a porté sur l'incidence des activités menées dans le cadre du programme entre 2008 et mars 2011. Elle a examiné les progrès réalisés à ce stade de la période de programmation et la mesure dans laquelle les objectifs du programme ont été

¹ Décision n° 624/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 établissant un programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2013).

atteints (efficacité du programme) à un coût raisonnable (efficience du programme). Il s'est également penché sur la question de savoir si les objectifs correspondent aux besoins du secteur douanier (évaluation de leur pertinence) et a examiné la mesure dans laquelle le programme fournit une valeur ajoutée européenne de l'UE, à savoir si un programme de l'Union est mieux à même de réaliser ses objectifs qu'une action des États membres. En outre, il a analysé également l'utilisation des crédits et les progrès réalisés en termes de suivi et de mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la gestion du programme.

L'objectif de ce bilan à mi-parcours est d'évaluer, d'une part, s'il est opportun de poursuivre le programme et, d'autre part, si des adaptations du programme pourraient s'avérer nécessaires en termes de planification d'activités pendant les années qui restent. Les résultats de l'évaluation alimenteront également l'analyse d'impact en cours sur le futur programme Douane 2020². Toutefois, les conclusions tirées dans cette communication sont sans préjudice des décisions futures que la Commission pourrait prendre dans ce contexte.

3. METHODOLOGIE

Les consultants externes ont travaillé à l'aide d'une méthodologie précise ; leurs réponses se fondent sur une analyse et des conclusions détaillées provenant de plusieurs méthodes de collecte des données, comme le montre le tableau ci-dessous (entretiens, sondages, outils de collecte de données quantitatives, etc.). Ces données ont été analysées en faisant appel à un ensemble complet de critères d'évaluation et de jugement mis au point avec l'aide du groupe de pilotage pour le projet d'évaluation³. La validité des conclusions a ensuite été à nouveau examinée lors des réunions du groupe de pilotage. Dans l'ensemble, l'évaluation a bénéficié de taux de réponse élevés aux enquêtes distribuées aux fonctionnaires des administrations douanières dans les États membres et d'une coopération active des coordinateurs nationaux de Douane 2013.

Tableau — Sources des données pour les principales questions portant sur l'évaluation

Outils QE	Questionnaire destiné aux administrations douanières nationales	Enquête auprès des participants aux actions	Entretiens avec les gestionnaires de programmes	Étude de cas	Recherche documentaire
Efficacité	✓	✓	(✓)	✓	(✓)
Gestion	(✓)	(✓)	✓		(✓)
Efficience	(✓)	(✓)		(✓)	✓
Pertinence	✓	(✓)	(✓)		✓
Valeur ajoutée UE	✓	(✓)	✓	(✓)	✓

Les parenthèses indiquent que les éléments de preuve collectés par ce moyen ne sont qu'en partie pertinents pour répondre aux questions dans la catégorie concernée.

² Communication de la Commission. Un budget pour la stratégie Europe 2020 - Partie II – Fiches thématiques, COM (2011) 500/II du 29 juin 2011.

³ Le groupe de pilotage était composé de fonctionnaires de la Commission et de représentants des administrations douanières nationales.

4. ÉVALUATION

Le consultant externe a fourni un rapport d'évaluation final qui présente une vue d'ensemble systématique et exhaustive du programme Douane 2013. En s'appuyant sur un résumé détaillé des activités et des actions menées depuis 2008, ce rapport livre ses résultats et conclusions, qui attestent un niveau de satisfaction manifestement élevé parmi les parties prenantes et les bénéficiaires.

Conclusions

L'évaluation montre que le programme répond étroitement aux besoins et aux problèmes des bénéficiaires. Les conclusions rapportées par les consultants externes prouvent que le programme est un bon moyen de soutenir la mise en œuvre de la politique douanière. En outre, l'évaluation fournit des preuves solides et manifestes que le programme a produit les effets désirés. L'efficacité et l'efficience dans l'ensemble élevée du programme s'expliquent également en partie par sa gestion professionnelle, qui a été jugée très positive.

L'évaluation montre également que les activités financées par Douane 2013 ont contribué à harmoniser les méthodes de travail des administrations douanières nationales. En outre, elle a fait ressortir la flexibilité du programme comme un aspect positif de sa mise en œuvre. Cette caractéristique a notamment permis aux groupes de projet de s'inspirer de l'expérience des administrations douanières nationales pour s'attaquer à des problèmes spécifiques et mettre au point des solutions. Le rapport conclut également que le programme apporte une importante valeur ajoutée européenne.

La Commission reconnaît que l'ensemble des parties prenantes ont évalué le programme de manière très positive. Celui-ci parvient à atteindre les objectifs qui lui ont été fixés, fournissant ainsi aux administrations douanières nationales une plateforme de collaboration, des outils supplémentaires, des systèmes informatisés communs ou interopérables, des formations conjointes, et des possibilités de coordination. La valeur ajoutée européenne du programme est de ce fait clairement démontrée. Les administrateurs nationaux dans le secteur des douanes ont exprimé des niveaux d'appréciation remarquablement élevés de Douane 2013. La Commission en conclut par conséquent que la poursuite du programme est dans l'ensemble souhaitable.

Recommandations pour la période de programmation restante

Les recommandations en vue d'améliorations supplémentaires sont fondées sur une méthodologie rigoureuse, des recherches et des analyses approfondies de données provenant d'enquêtes, ainsi que sur des entretiens directs réalisés avec l'ensemble des parties prenantes. Les recommandations sont présentées en détail dans l'évaluation. Pour que la période restante à courir jusqu'en 2013 soit encore plus fructueuse, il est principalement proposé:

- 1) d'examiner les problèmes externes qui ralentissent les progrès accomplis dans la facilitation des échanges;
- 2) de soutenir la mise en œuvre intégrale des dispositions d'application du code des douanes modernisé et de la gestion du risque et l'application uniforme des nouveaux processus, règles et concepts clés;
- 3) de diffuser plus largement les résultats des groupes de projet qui élaborent et mettent en œuvre l'initiative sur l'avenir des douanes;

- 4) de créer des mécanismes pour aider les autorités douanières dans leur action en matière d'opérations illicites (prévention, enquêtes et répression);
- 5) d'étudier attentivement les conséquences des nouvelles activités de Douane 2013 en termes de ressources humaines et d'éviter d'alourdir la charge globale qui pèse sur le personnel dans les États membres et à la Commission européenne dans le contexte économique actuel;
- 6) d'encourager, s'il y a lieu, la participation des associations professionnelles aux activités de Douane 2013 et de veiller à garantir la transparence au moment de sélectionner et de convier des représentants d'entreprises données à participer à des actions conjointes;
- 7) de suivre de près l'utilisation effective des outils de formation communs et, si nécessaire, de fournir un appui supplémentaire;
- 8) d'élargir le soutien aux pays candidats et aux pays candidats potentiels (y compris aux pays non participants);
- 9) de s'attaquer aux problèmes externes qui limitent l'efficacité des systèmes informatisés transeuropéens et des applications douanières électroniques communes;
- 10) d'améliorer les procédures et les interactions entre certains des organes de Douane 2013;
- 11) d'améliorer la manière dont ART2⁴ met en évidence les liens existant entre les activités et les objectifs/priorités de Douane 2013.

La Commission approuve dans l'ensemble ces recommandations. Dans le cadre du suivi du projet, elle va élaborer un plan d'action qui reprendra chacune des recommandations énoncées dans le rapport d'évaluation et précisera la mesure dans laquelle celles-ci peuvent être mises en œuvre pendant les années restantes de la période de programmation des activités.

La Commission est par exemple consciente de l'importance accordée à la mise en œuvre intégrale des dispositions d'application du code des douanes modernisé. Grâce au programme en cours actuellement, les travaux progressent dans ce domaine et s'intensifieront dans le cadre du futur programme. Les conséquences en termes de ressources humaines des activités de Douane 2013 seront dûment examinées et cette recommandation sera prise en compte dans la conception du prochain programme, qui aura pour objectif d'instaurer des modes de coopération plus structurés et plus efficaces.

De même, la Commission cherche également à suivre l'utilisation effective des outils de formation communs, déjà dans le cadre du programme actuel; cette question sera en outre examinée avec attention dans l'analyse d'impact relative au futur programme. La Commission se penchera aussi sur le schéma de gouvernance de Douane 2013 et sur le fonctionnement du comité et des groupes de pilotage. Elle approuve l'idée émise par les consultants selon laquelle des améliorations sont possibles.

⁴ La seconde version du système de gestion des activités (*Activity Reporting Tool*) lancé par Douane 2013.