

Bruxelles, le 29 septembre 2020
(OR. en)

11240/20

UD 240

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	28 septembre 2020
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	SWD(2020) 213 final
Objet:	DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION Deuxième rapport bisannuel sur les progrès réalisés dans le développement de l'union douanière de l'UE et de sa gouvernance

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2020) 213 final.

p.j.: SWD(2020) 213 final

Bruxelles, le 28.9.2020
SWD(2020) 213 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

**Deuxième rapport bisannuel sur les progrès réalisés dans le développement de l'union
douanière de l'UE et de sa gouvernance**

Table des matières

I.	INTRODUCTION	2
II.	CONTEXTE.....	3
III.	PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LES DOMAINES PRIORITAIRES	7
	1) Gérer le Brexit	7
	a) L'accord de retrait	7
	b) Activités faisant suite à la conclusion de l'accord de retrait.....	8
	c) Négociations sur les relations futures avec le Royaume-Uni	9
	2) Renforcer les contrôles et lutter contre la fraude	10
	3) Utiliser davantage le suivi de la législation douanière de l'UE	11
	a) Suivi du recours aux simplifications	12
	b) Intensification du programme relatif aux opérateurs économiques agréés (OEA)	12
	c) Suivi de l'application des dispositions en matière de garantie et de remise/remboursement	13
	d) Suivi de l'application uniforme de la législation douanière de l'UE.....	14
	4) Améliorer l'efficacité des administrations douanières	14
	5) Exploiter l'innovation	16
	a) Guichet unique	16
	b) Autres solutions technologiques innovantes.....	17
	6) Optimiser les systèmes électroniques douaniers et leur utilisation	18
	a) Systèmes électroniques prévus par le code des douanes de l'Union	18
	b) Travaux concernant d'autres systèmes électroniques que ceux liés au code des douanes de l'Union	20
	c) Stratégie informatique à long terme pour les douanes	22
	7) Faire face aux défis du commerce électronique	23
	8) Mettre à profit l'union douanière pour améliorer la sécurité de l'UE	24
	a) Système de contrôle des importations	24
	b) Coopération avec d'autres autorités compétentes en matière de sécurité et de gestion des frontières	25
	9) Approfondir les relations internationales	26
IV.	CONCLUSION	30
	Annexe: législation, programmes et systèmes électroniques	31
	a). Législation mise en œuvre par les autorités douanières	31
	b). Programmes relatifs aux douanes	32
	c). Systèmes électroniques douaniers.....	33

I. INTRODUCTION

Dans sa communication de 2016 intitulée «Développer l'union douanière de l'UE et sa gouvernance»¹, la Commission européenne a présenté une vision stratégique de l'union douanière qui préconise la mise en place d'un partenariat plus étroit entre les États membres de l'UE et la Commission pour faire en sorte que le fonctionnement de l'union douanière contribue au mieux à la prospérité et à la sécurité de l'UE.

Si la mise en œuvre de l'union douanière relève de la responsabilité des administrations douanières des différents États membres, la Commission a souligné dans sa communication que la nature de l'union douanière suppose une interdépendance entre les administrations nationales. Le nouveau cadre des règles et formalités douanières, qui est entré en vigueur en 2016 sous la forme du code des douanes de l'Union, ne peut fonctionner correctement que s'il existe des conditions de concurrence équitables, où les règles sont appliquées de manière uniforme par toutes les administrations douanières, et si les systèmes électroniques interopérables dans l'ensemble de l'UE prévus par le code sont achevés. De plus, l'union douanière requiert également une coopération plus étroite entre les autorités douanières et d'autres services répressifs opérant aux frontières de l'UE, qui passe notamment par l'interopérabilité des systèmes d'information concernés. Il est en outre nécessaire de mettre en place une stratégie à long terme plus vaste pour le développement et la maintenance des systèmes électroniques douaniers, compte tenu notamment des coûts élevés qui sont en cause. La Commission a défini dans la communication des mesures visant à atteindre ces objectifs et s'est engagée à soumettre au Conseil et au Parlement un rapport bisannuel sur les progrès accomplis à cet égard.

En mars 2017, le Conseil de l'Union européenne a publié des conclusions², dans lesquelles il accueillait avec satisfaction la communication et demandait un rapport bisannuel sur l'évolution de la situation dans chacun des domaines mentionnés, en tenant compte des objectifs, des actions et des réalisations du groupe «Coopération douanière», des compétences respectives des États membres et de la Commission, ainsi que de la nécessité de tirer parti des économies d'échelle et des économies que permet la coopération.

Dans son premier rapport bisannuel³, la Commission a pu rendre compte des progrès accomplis dans de nombreux domaines liés à une meilleure gestion de l'union douanière. Dans le même temps, le rapport a mis en évidence certaines questions prioritaires dont le suivi devrait être assuré, à savoir:

¹ COM(2016) 813.

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7585-2017-REV-1/fr/pdf>.

³ COM (2018) 524.

1. Gérer le Brexit
2. Renforcer les contrôles et lutter contre la fraude
3. Utiliser davantage le suivi de la législation douanière de l'UE
4. Améliorer l'efficacité des administrations douanières
5. Exploiter l'innovation
6. Optimiser les systèmes électroniques douaniers et leur utilisation
7. Faire face aux défis du commerce électronique
8. Mettre à profit l'union douanière pour améliorer la sécurité de l'UE
9. Continuer à œuvrer en faveur des relations internationales.

Le Conseil a accueilli avec satisfaction le premier rapport bisannuel⁴ et a invité la Commission à décrire, dans son prochain rapport bisannuel, l'évolution de la situation dans ces domaines prioritaires, en tenant compte encore une fois, le cas échéant, des objectifs, des actions et des réalisations du groupe «Coopération douanière».

Ce deuxième rapport bisannuel vise donc à décrire les progrès accomplis au cours de la période allant de 2018 à début 2020 dans les domaines prioritaires susmentionnés liés à la gouvernance de l'union douanière. Il est publié et doit être lu conjointement avec le plan d'action de la Commission visant à faire passer l'union douanière à l'étape supérieure. Le présent rapport se penche par conséquent sur les progrès réalisés au cours de la période écoulée depuis la publication du dernier rapport bisannuel à la mi-2018, laissant au plan d'action le soin d'examiner les actions futures à mener dans ces domaines prioritaires et dans d'autres.

II. CONTEXTE

L'union douanière de l'UE existe depuis 1968. Elle couvre tous les échanges de marchandises et suppose à la fois la libre circulation de celles-ci à l'intérieur du territoire douanier⁵ ainsi que l'application d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune dans les relations avec les pays tiers. En conséquence, tous les États membres de l'UE appliquent les mêmes droits de douane aux importations en provenance de pays tiers, et l'UE agit en tant que bloc commercial unique, par l'intermédiaire de sa politique commerciale commune, dans l'élaboration des accords commerciaux internationaux.

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5650-2019-INIT/fr/pdf>.

⁵ Le territoire douanier de l'Union est constitué par les territoires des États membres de l'Union européenne, à l'exception de certains d'entre eux qui sont exclus pour des raisons historiques ou géographiques, ainsi que par le territoire de Monaco. Conformément à l'accord de retrait conclu entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, la législation douanière de l'UE s'applique au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, aux îles Anglo-Normandes et à l'île de Man jusqu'à la fin de la période de transition et à l'Irlande du Nord après la fin de la période de transition. Le territoire des zones de souveraineté du Royaume-Uni à Akrotiri et Dhekelia, sur l'île de Chypre, continuera de faire partie du territoire douanier de l'Union en vertu de l'accord de retrait.

L'union douanière est un domaine relevant de la compétence exclusive de l'UE⁶, qui est donc seule en mesure de légiférer et d'adopter des actes contraignants. Toutefois, les autorités douanières nationales des États membres sont chargées de la mise en œuvre effective de l'union douanière. De nombreux commentateurs ont dénoncé une application perçue comme non uniforme de la réglementation douanière par les États membres, soulignant tant les problèmes de concurrence déloyale entre États membres que les fraudes qui en résultent.

La mission des autorités douanières de l'UE va aujourd'hui bien au-delà de la tâche traditionnelle de perception des droits de douane, de la TVA et des accises sur les marchandises entrant sur le territoire douanier, puisqu'elle suppose aussi de veiller à l'application de la législation en matière de santé, d'environnement, de sécurité, de sûreté et dans bien d'autres domaines. Les responsabilités des autorités douanières tendent à s'élargir lorsque de nouvelles mesures stratégiques doivent être mises en œuvre aux frontières de l'UE.

Perception des recettes

- Dans toute l'UE, les douanes traitent chaque seconde 27 articles déclarés pour une valeur de 150 000 EUR; en 2019, elles ont perçu des droits d'un montant total de 26 707 millions d'EUR⁷.
- En 2018⁸, les autorités douanières nationales ont détecté 584 millions d'EUR de droits non acquittés à reverser au budget de l'UE. Le montant détecté en 2019 était inférieur de 121 millions d'EUR (20,7 %).

Lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée

- En 2019, la quantité totale de drogues saisies par les douanes dans l'UE s'est élevée à 400 tonnes. Si l'on compare les chiffres communiqués par 26 États membres au cours de l'année 2019 avec ceux de 2018 (472 tonnes), on constate une diminution de la quantité de drogues saisies.
- Le contrôle des armes à feu est un élément essentiel de la stratégie de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. En 2019, les autorités douanières de l'UE ont saisi au total 3 699 armes à feu, ce qui représente une forte augmentation (41 %) par rapport à l'année précédente (2 621).
- En 2019, les saisies de cigarettes et autres produits du commerce illicite du tabac effectuées par les douanes ont représenté un total de 3,5 milliards d'unités, un chiffre en baisse de 15,3 % par rapport à 2018 (4,1 milliards), mais presque égal aux 3,3 milliards d'unités saisies en 2017.
- Les mouvements d'argent liquide sont contrôlés afin de combattre les activités transnationales de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, en augmentation, qui mettent en danger la sécurité des citoyens de l'UE. Sur un total de 113 036 déclarations déposées en 2019 dans le cadre du contrôle de l'argent liquide, les douanes ont enregistré près de 13 104 constatations de déclarations incorrectes (soit 11,5 %). Ces irrégularités représentaient une valeur de 330,9 millions d'EUR. Il s'agit, dans l'ensemble, d'une augmentation par rapport à 2018 où les États membres ont enregistré près de 12 000 constatations de déclarations incorrectes, représentant une valeur

⁶Article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

⁷ Source: Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière, Commission européenne – Réseau «Performances de l'union douanière».

⁸ Source: Direction générale du budget, Commission européenne.

de 326 millions d'EUR, sur un total de 102 561 déclarations déposées.

Protection des droits de propriété intellectuelle – Saisies de marchandises de contrefaçon⁹

- La Commission européenne a publié des chiffres indiquant que le nombre d'interceptions de marchandises de contrefaçon importées dans l'UE a augmenté en 2018 en raison de la multiplication du nombre de petits colis acheminés par la poste ou les services de fret express. Les chiffres relatifs à la retenue des marchandises saisies ont grimpé de 57 433 en 2017 à 69 354 en 2018, bien que le volume total d'articles retenus ait régressé par rapport aux années précédentes. Près de 27 millions d'articles portant atteinte aux droits de propriété intellectuelle (DPI), d'une valeur marchande de l'ordre de 740 millions d'EUR, ont été retenus en 2018.
- Les principales catégories d'articles retenus sont les cigarettes (15 % du volume total), suivies par les jouets (14 %), les matériaux d'emballage (9 %), les étiquettes et les autocollants (9 %) et les vêtements (8 %). Quant aux produits destinés à un usage domestique personnel au quotidien tels que les articles cosmétiques, les médicaments, les jouets, les appareils ménagers électriques, ils représentent près de 37 % du volume total des articles retenus.

Les autorités douanières doivent toujours assurer un juste équilibre entre des contrôles douaniers efficaces et la facilitation du commerce légitime, étant donné que le commerce est vital pour la prospérité économique de l'UE. L'UE et ses États membres sont signataires de la convention de Kyoto révisée¹⁰, qui encourage la facilitation des échanges par des procédures douanières simples et favorables au commerce tout en étant efficaces. Le même objectif est énoncé dans l'accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, dont l'UE est également signataire.

En 2018, la part de l'UE dans le commerce mondial (15,2 %) a augmenté de près d'un quart de point de pourcentage par rapport à 2017. *D'après les derniers chiffres disponibles¹¹, les exportations et les importations mensuelles des 27 États membres de l'UE de marchandises en provenance et à destination du reste du monde représentent environ 180 et 150 milliards d'EUR, respectivement.* Cette augmentation des échanges de l'UE avec le reste du monde a alourdi la charge de travail de ses autorités douanières, tandis que le nombre d'agents des douanes au cours de la même période, à savoir 89 652 pour l'ensemble de l'UE, a légèrement diminué par rapport à 2017 (89 771).

⁹ Source: Rapport sur le contrôle, par les autorités douanières de l'UE, du respect des droits de propriété intellectuelle – résultats aux frontières de l'UE, 2018 (Report on the EU customs enforcement of intellectual property rights: Results at the EU border, 2018). https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2019-ipr-report.pdf.

¹⁰ Convention internationale de l'Organisation mondiale des douanes pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:21973A0518\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:21973A0518(01)).

¹¹ Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/euro-indicators/international-trade>.

Gérer les flux commerciaux aux frontières de l'UE¹²

- Aujourd'hui, les opérateurs de l'UE soumettent près de 100 % des déclarations en douane par voie électronique. Les systèmes informatiques douaniers nationaux dans l'UE ont un taux de disponibilité moyen de 99,95 % (2019), en augmentation de 0,4 % par rapport à 2018. Cela montre que les autorités douanières de l'UE continuent d'exploiter un environnement entièrement électronique et interopérable.
- La procédure de dédouanement est très rapide. Les déclarations en douane à l'importation soumises dans le cadre de la procédure normale (c'est-à-dire lorsqu'aucune procédure simplifiée n'est utilisée) donnent généralement lieu à une mainlevée dans un délai d'une heure (91,7 % en 2019 et 92,2 % en 2018). La proportion des dédouanements en moins d'une heure pour les déclarations en douane à l'exportation soumises dans le cadre de la procédure normale a baissé à 82 % en 2019 (contre 91 % en 2018).
- En 2019, 1 945 nouvelles autorisations d'opérateur économique agréé (OEA) ont été délivrées, ce qui veut dire qu'à la fin de l'année, le nombre d'autorisations d'OEA valables s'élevait à 18 400, suivant une tendance continue à la hausse (en 2018: 17 135 autorisations d'OEA).
- En 2019, un OEA est intervenu dans la chaîne d'approvisionnement pour 79 % des marchandises déclarées en douane (importation et exportation combinées): un pourcentage en augmentation par rapport aux deux années précédentes (respectivement 75 % et 74 %).

Au sein de l'union douanière de l'UE, les autorités douanières appliquent de nombreux actes législatifs de l'UE, notamment: le code des douanes de l'Union en vigueur depuis 2016; la convention relative à un régime de transit commun; la législation de l'UE concernant la sécurité des produits, la santé et les normes environnementales; le règlement (CE) n° 515/97 visant à lutter contre la fraude douanière; ainsi que les accords de coopération douanière et les dispositions relatives aux douanes et à la facilitation des échanges figurant dans les accords de commerce et de partenariat conclus par l'UE avec des pays tiers. *Voir l'annexe pour de plus amples informations.*

Les autorités douanières coopèrent entre elles et échangent des bonnes pratiques dans le cadre d'actions communes, de séminaires, de formations, de groupes de projet, de visites de travail et d'opérations transfrontalières financées par les deux programmes d'action douanière de l'UE (Douane 2020 et Hercule II/III). *Voir l'annexe pour plus de précisions.*

L'union douanière a connu un certain nombre d'initiatives de modernisation numérique depuis sa création. Depuis l'introduction d'un nouveau système de traitement numérique des processus de transit douanier à la fin des années 90, de nombreux autres systèmes électroniques douaniers ont été créés. Un aspect déterminant de la charge de travail informatique des douanes tient à la mise à niveau de certains des systèmes électroniques existants et à la conception de nouveaux systèmes permettant de gérer toutes les formalités douanières en application du code des douanes de l'Union. La date limite d'achèvement des

¹² Source: Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière, Commission européenne – Réseau «Performances de l'union douanière».

17 systèmes concernés au total est fixée à la fin 2025 au plus tard. Les systèmes électroniques consistent en 14 systèmes transeuropéens (certains comprenant des composantes tant à l'échelle de l'UE qu'au niveau national) et trois systèmes purement nationaux. D'autres systèmes électroniques visent à aider les autorités douanières et/ou à faciliter la tâche des importateurs et des exportateurs. *Voir l'annexe pour plus de précisions sur tous les systèmes électroniques mentionnés dans le présent rapport.*

III. PROGRÈS ACCOMPLIS DANS LES DOMAINES PRIORITAIRES

Dans son premier rapport bisannuel, la Commission a souligné que l'union douanière ne pouvait pas être statique. Les marchés, le commerce et les technologies sont dynamiques et l'union douanière doit appuyer cette évolution. Pour ce faire, les administrations douanières des États membres doivent aller au-delà des efforts visant à assurer une meilleure gestion de l'union douanière (grâce à l'amélioration du cadre juridique, des méthodes de travail, des systèmes informatiques, etc.) et envisager de nouvelles stratégies, approches et manières de travailler, compte tenu notamment des contraintes dues à la limitation des ressources et de l'éventualité de responsabilités plus grandes à l'avenir. Dans cet esprit, la Commission a présenté une liste de questions prioritaires à examiner dans le cadre du développement continu de la politique douanière. Les progrès accomplis à cet égard au cours des deux dernières années sont les suivants.

1) Gérer le Brexit

a) L'accord de retrait

Le Royaume-Uni a formellement notifié son intention de se retirer de l'Union européenne le 29 mars 2017. Conformément à la procédure prévue à l'article 50 du traité sur l'Union européenne, ce retrait devait initialement être achevé au plus tard le 29 mars 2019 (délai prorogé par la suite). Sur cette base, la Commission européenne a organisé, à partir de 2018, une série de séminaires techniques, d'évaluations et d'activités de coordination avec les États membres afin de se préparer à une série de scénarios, notamment:

- une absence d'accord (retrait du Royaume-Uni sans accord);
- l'adhésion du Royaume-Uni à la convention relative à un régime de transit commun; et
- un retrait «ordonné» en application des dispositions énoncées dans un accord de retrait.

Les services de la Commission chargés de la fiscalité et des douanes ont fourni un appui technique depuis le début des cycles de négociation d'un accord de retrait avec le Royaume-Uni, en juin 2017.

Après que les deux parties se sont entendues, en octobre 2019, sur le texte d'un accord de retrait, assorti de la déclaration politique fixant le cadre des relations futures entre l'UE et le

Royaume-Uni, et à la suite de la ratification de l'accord par le Royaume-Uni, le Parlement européen a donné son approbation le 29 janvier 2020. Le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision relative à sa conclusion le 30 janvier 2020, permettant son entrée en vigueur au 1^{er} février 2020. Conformément à l'accord de retrait, une période de transition s'étendra jusqu'au 31 décembre 2020, avec possibilité d'une prolongation pour une période maximale de 2 ans. Le 12 juin 2020, le Royaume-Uni a annoncé qu'il ne demanderait pas cette prolongation.

L'accord établit les modalités du retrait ordonné du Royaume-Uni de l'UE et comprend deux documents principaux:

- a) l'accord de retrait proprement dit, qui s'accompagne d'un protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, d'un protocole relatif aux zones de souveraineté à Chypre et d'un protocole sur Gibraltar¹³;
- b) une déclaration politique¹⁴ fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.

b) Activités faisant suite à la conclusion de l'accord de retrait

Un travail considérable a été accompli ou est en préparation en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union, qui conduira à la réintroduction des procédures et contrôles douaniers dans les échanges de marchandises avec le Royaume-Uni après la fin de la période de transition, indépendamment des accords futurs conclus entre le Royaume-Uni et l'UE. Cela comprend ce qui suit:

- *l'adhésion du Royaume-Uni à la convention relative à un régime de transit commun* réduira les formalités aux frontières et facilitera considérablement la circulation des marchandises au Royaume-Uni (c'est-à-dire sur le «pont terrestre» entre l'Irlande et le reste de l'UE);
- *la publication d'orientations et d'avis détaillés à l'intention des parties prenantes*, couvrant les différents aspects d'un retrait sans accord liés aux douanes, à la TVA et aux droits d'accise. Étant donné qu'il y aura un retrait ordonné à la fin de la période de transition, des orientations et des communications aux parties prenantes ont été élaborées pour la fin de la période de transition, y compris en ce qui concerne la mise en œuvre de l'accord de retrait et certaines questions qui ne sont pas couvertes par ledit accord;
- *d'autres séminaires techniques avec l'Union à 27* concernant les douanes, les règles d'origine, la TVA et les droits d'accise;
- *d'autres réunions avec le groupe «G5» des États membres* les plus touchés par le trafic transmanche (BE, NL, FR, DE et IE);

¹³ https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-uk-withdrawal-agreement_fr.

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/files/political-declaration_en.

- *une campagne de communication* (page web dédiée sur le site internet Europa, médias sociaux, relais d'opinion, tirages limités et début des travaux sur des modules d'apprentissage en ligne de très courte durée concernant le retrait) adressée à des opérateurs qui n'avaient jusqu'à présent pas d'expérience des procédures douanières (principalement des PME actives uniquement dans le marché unique);
- *des contacts réguliers avec les milieux d'affaires*, principalement par l'intermédiaire du groupe de contact avec les opérateurs économiques, présidé par la DG TAXUD et composé de plus de 30 associations professionnelles;
- *une préparation informatique*, qui suppose un travail de développement et de test considérable nécessaire à la déconnexion du Royaume-Uni des systèmes informatiques douaniers et fiscaux transeuropéens;
- *la préparation des modifications de l'ensemble des textes législatifs relatifs au code des douanes de l'Union* (afin d'y apporter les changements nécessaires du fait du retrait du Royaume-Uni et de la fin de la période de transition).

D'autres travaux en cours comprennent l'organisation de réunions spéciales avec les autorités britanniques, l'UKTF, la DG TAXUD et d'autres services de la Commission afin de faire le point sur les efforts de mise en œuvre du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord de part et d'autre. Des orientations supplémentaires pour les parties prenantes concernant la mise en œuvre du protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord seront également fournies, puisque les douanes d'Irlande du Nord seront tenues d'appliquer la législation douanière de l'Union. En outre, les services douaniers d'Irlande du Nord auront accès aux systèmes électroniques douaniers de l'Union dans les cas où un tel accès est strictement nécessaire pour l'application de cette législation. Plusieurs problèmes organisationnels et pratiques doivent être résolus à cet égard d'ici la fin de la période de transition.

c) Négociations sur les relations futures avec le Royaume-Uni

Le 25 février 2020, le Conseil de l'UE a approuvé le mandat de négociation d'un accord de partenariat avec le Royaume-Uni et les négociations ont débuté en mars 2020.

Les objectifs définis dans la déclaration politique consistent en une relation commerciale ambitieuse créant une zone de libre-échange exempte de droits de douane et de contingents dans tous les secteurs et étayée par des dispositions garantissant des conditions de concurrence équitables. Cette relation devrait faciliter les échanges et les investissements entre les parties dans la mesure du possible, tout en respectant l'intégrité du marché unique et de l'union douanière de l'UE. Toutefois, il convient de noter qu'en tout état de cause, la relation future ne supprimera pas la nécessité de se conformer aux formalités douanières dans les échanges entre l'UE et le Royaume-Uni.

En matière de coopération douanière, l'objectif est de faciliter les échanges dans le plein respect de l'ordre juridique des parties et de protéger leurs intérêts financiers. Cela suppose en particulier, pour l'UE, la pleine application du code des douanes de l'Union.

La déclaration politique et le mandat de négociation mentionnés précédemment font aussi référence aux dispositions relatives à la coopération administrative en matière de douane et de

TVA, à l'assistance mutuelle, y compris aux fins du recouvrement des droits et taxes, et à l'échange d'informations permettant de lutter contre la fraude et d'autres activités illégales.

La coopération douanière peut également inclure la reconnaissance des programmes d'opérateurs de confiance («opérateurs économiques agréés»). Elle devrait aussi garantir une application correcte des droits de propriété intellectuelle aux frontières.

En ce qui concerne les règles d'origine, l'objectif est d'intégrer dans l'accord des règles appropriées et modernes qui garantissent que seuls les produits dont le contenu provenant des parties est suffisant bénéficient des préférences, tout en mettant en place des mécanismes de preuve et de vérification qui permettent la mise en œuvre effective desdites règles.

2) Renforcer les contrôles et lutter contre la fraude

L'UE a pris de nombreuses mesures au cours des dernières années pour lutter contre la fraude dans le domaine des douanes:

- **Code des douanes de l'Union:** applicable depuis 2016, le code a pour objectif principal de mieux protéger les ressources financières de l'Union (ressources propres). Il vise à: i) renforcer l'étanchéité à la fraude (combler les lacunes, éliminer les incohérences dans l'interprétation et l'application des règles et offrir aux autorités douanières un accès électronique aux informations pertinentes), ii) garantir une application plus harmonisée et normalisée des contrôles douaniers par les États membres, sur la base d'un cadre commun de gestion des risques et d'un système de mise en œuvre électronique, et iii) assurer un système commun de garanties. Ces mesures sont destinées non seulement à mieux protéger les intérêts financiers de l'UE et la sécurité et la sûreté de ses citoyens, mais aussi à prévenir les comportements anticoncurrentiels aux divers points d'entrée et de sortie du territoire. Toutes les lacunes détectées sont corrigées au moyen de modifications et de mises à jour continues du code.

- **Normes et critères communs en matière de risque financier:** depuis 2005, les autorités douanières gèrent les risques sur la base d'un cadre commun de gestion des risques de l'UE. Ce cadre comprend plusieurs mesures destinées à aider les États membres à faire face aux risques financiers de manière systématique. En 2018, la Commission a adopté une décision d'exécution établissant des normes et critères communs en matière de risque financier. À la fin 2019, les États membres ont approuvé les orientations sur la mise en œuvre des critères de risque financier visant à fournir une interprétation commune de la décision et de ses principaux éléments afin de garantir sa mise en œuvre correcte et d'éviter toute divergence d'interprétation. Ces orientations ont été conçues comme un instrument qui peut être régulièrement révisé pour tenir compte de l'évolution constante des risques financiers et de la nécessité de détecter les nouvelles menaces et tendances et d'y réagir. La Commission apporte un soutien constant aux États membres dans la mise en œuvre de la décision sur les critères en matière de risque financier.

- **Commerce électronique:** les douanes contribuent aussi à appliquer les nouvelles règles de TVA qui sont mises en œuvre pour prévenir la fraude et assurer des conditions de concurrence équitables pour le commerce électronique (envois de faible valeur). Des règles douanières pertinentes concernant la perception de la TVA et l'échange d'informations s'y rapportant ont été adoptées, et la mise en œuvre des processus et des systèmes informatiques est en cours. La Commission a également constitué un groupe de projet pour s'attaquer au problème de la sous-évaluation qui est particulièrement grave dans le cadre du commerce électronique – voir ci-après la rubrique consacrée au commerce électronique.

- **Régimes douaniers 42 et 63:** en outre, les douanes appuient les efforts déployés sur le plan fiscal pour lutter contre la fraude. Les régimes douaniers 42 et 63 permettent d'importer ou de réimporter des marchandises dans l'UE sans acquitter la TVA jusqu'à ce que les marchandises atteignent leur État membre de destination finale. Le régime douanier 42 constitue une simplification importante pour les entreprises légitimes, mais il y a de fortes craintes qu'il ne soit utilisé de manière abusive pour éluder la TVA et payer moins de droits. En 2018, le règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil a été modifié pour remédier à ce problème. Il permet notamment aux services douaniers d'accéder au système d'échange d'informations sur la TVA pour valider les numéros de TVA des importateurs effectuant des importations exonérées de TVA et aux administrations fiscales d'accéder au système électronique douanier Surveillance pour vérifier les importations exonérées de TVA. Le règlement a pris effet en 2020 et devrait avoir une incidence sur la fraude liée aux importations exonérées de TVA, tant du côté de la TVA que de celui des douanes (sous-évaluation).

3) Utiliser davantage le suivi de la législation douanière de l'UE

Le suivi constitue essentiellement l'un des outils permettant d'assurer une mise en œuvre efficace et correcte de la législation douanière de l'UE et de cerner les domaines dans lesquels des mesures supplémentaires et des adaptations juridiques peuvent être nécessaires. Les activités de suivi peuvent aussi contribuer à une évaluation plus complète du fonctionnement de l'union douanière de l'UE dans son ensemble. Certains problèmes mis en lumière par les activités de suivi peuvent être mieux abordés au moyen d'outils de type plus coopératif, comme le renforcement des capacités, l'élaboration de bonnes pratiques et l'évaluation comparative. D'autres appelleront un cadre plus strict ou une action immédiate de l'UE.

Les activités de suivi sont diverses et peuvent aller de l'envoi de questionnaires aux États membres à l'organisation de visites destinées à un renforcement des capacités, en passant par le recensement des meilleures pratiques. Des activités conjointes de suivi sont prévues dans le cadre du programme Douane 2020, qui permet le financement d'activités de coopération entre les pays participants, leurs autorités douanières et leurs agents.

Les activités de suivi menées ces dernières années concernaient principalement les domaines suivants et il est probable qu'elles s'étendent à d'autres domaines à l'avenir:

a) Suivi du recours aux simplifications

En novembre 2019, les services de la Commission chargés des douanes ont entamé un suivi de la mise en œuvre des simplifications et du réexamen des autorisations douanières. Des experts en matière de simplifications venus d'autres États membres que ceux visités ont pris part à ces visites de suivi. Au total, un échantillon représentatif de 10 États membres (AT, FR, LT, BE, DK, DE, IT, HR, SI, NL) a fait l'objet ou fera l'objet d'une visite d'ici au début 2021, sous réserve d'une normalisation de la situation post-COVID-19.

Ce suivi vise à garantir que tous les États membres de l'UE appliquent correctement et de manière harmonisée le code des douanes de l'Union. En particulier, les services de la Commission souhaitent évaluer la mise en œuvre par les États membres des simplifications prévues dans le code. Le premier cycle de suivi a essentiellement porté sur les déclarations simplifiées et sur la simplification dite de l'«inscription dans les écritures du déclarant». L'objectif était de vérifier si les États membres visités avaient correctement réexaminé les autorisations de recourir à des simplifications antérieures à l'entrée en vigueur du code. L'application des contrôles douaniers par les États membres ainsi que l'efficacité et l'efficacités des ressources disponibles pour ces tâches ont également été évaluées. Le suivi devrait aussi prendre en considération l'efficacité des simplifications douanières et des mesures de facilitation des échanges et pourrait donner lieu, en temps utile, à des améliorations législatives ou à des clarifications des orientations relatives à l'application des simplifications.

À l'issue de ce travail de suivi, il est prévu de publier un rapport global sur ses résultats.

b) Intensification du programme relatif aux opérateurs économiques agréés (OEA)

Le programme relatif aux opérateurs économiques agréés (OEA) a été introduit dans la législation douanière de l'UE en 2005 dans le cadre d'une série de modifications apportées au code des douanes en matière de sécurité. L'objectif était de sécuriser et de faciliter les chaînes d'approvisionnement du commerce international, conformément aux principes énoncés dans le Cadre de normes visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial (le cadre «SAFE») de l'Organisation mondiale des douanes, destiné à dissuader le terrorisme international et à garantir la perception des recettes tout en favorisant la facilitation des échanges dans le monde entier. Au titre du programme, les entreprises qui remplissent volontairement les critères fixés par la législation douanière de l'UE coopèrent étroitement avec les autorités douanières afin d'améliorer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. En retour, ces entreprises bénéficient des avantages prévus par la législation, notamment un accès facilité aux simplifications douanières, des contrôles physiques et documentaires moins nombreux et un traitement plus favorable.

Ces dernières années, certains commentateurs, et notamment la Cour des comptes européenne, ont émis des critiques à l'égard du programme de l'UE relatif aux OEA, affirmant que ces derniers ne respectent pas les dispositions juridiques et que les États membres ne les contrôlent pas de manière adéquate. Dans son rapport spécial n° 12/2019, la

Cour des comptes a demandé qu'une attention accrue soit portée au respect, par les opérateurs économiques agréés, en particulier les sociétés de messagerie express et les services postaux, des règles applicables aux franchises douanières sur les envois de faible valeur¹⁵.

Les services de la Commission chargés des douanes ont donc élaboré, en étroite collaboration avec les États membres, une stratégie et une méthode globales visant à promouvoir une mise en œuvre uniforme et plus rigoureuse du programme et à renforcer encore sa viabilité. Un ensemble d'actions détaillées a été convenu et lancé, notamment des visites sur le terrain dans tous les États membres, des mécanismes destinés à favoriser une coopération plus étroite entre les OEA et les experts en gestion des risques dans les États membres et un atelier de suivi avec les OEA et les experts en matière d'audit.

La mise en œuvre des actions a débuté en juin 2019 et se poursuivra pendant plusieurs années. Des missions d'information ont été menées jusqu'à présent dans 12 États membres et les 27 États membres de l'UE devraient idéalement avoir été tous visités d'ici la fin 2020. Dans un souci de comparabilité, toutes les missions sur le terrain ont été effectuées sur la base d'un programme commun convenu au préalable (suivi, contrôles internes, lien entre l'OEA et la gestion des risques et visites auprès des sociétés de messagerie express et des services postaux s'il s'agissait d'OEA). Des experts des États membres spécialistes des OEA ont pris part à ces visites conjointement avec les services de la Commission. L'objectif était notamment de déterminer les bonnes pratiques que d'autres États membres pourraient reproduire, contribuant ainsi à une mise en œuvre plus uniforme et harmonieuse des dispositions relatives aux OEA au niveau de l'UE.

Les visites qui ont eu lieu jusqu'à présent ont démontré l'existence de nombreuses bonnes pratiques, par exemple en matière de formation et de sensibilisation des opérateurs, de suivi des OEA et de constitution de bases de données. Parmi les sujets de préoccupation figuraient notamment le manque de coopération entre les OEA et les experts en gestion des risques au sein des administrations douanières; l'absence d'approche harmonisée des activités de suivi; et un manque de compréhension, de la part des transporteurs express, de leurs responsabilités en cas d'irrégularités dans les données communiquées par leurs clients.

c) Suivi de l'application des dispositions en matière de garantie et de remise/remboursement

En juillet 2019, les services de la Commission chargés des douanes ont entamé un exercice de suivi visant à évaluer l'application des dispositions du code des douanes de l'Union en matière de garanties et de remise/remboursement en adressant un questionnaire à tous les États membres. En fonction de l'analyse des réponses, d'autres activités sont envisagées, dont des visites de suivi, le cas échéant.

¹⁵ Rapport spécial n° 12/2019 intitulé «Commerce électronique: la perception de la TVA et des droits de douane reste problématique à bien des égards».

L'objectif général est de se faire une idée de l'application de ces dispositions par les administrations douanières nationales, de mettre à jour les orientations existantes, s'il y a lieu, et de prendre des mesures correctives, si nécessaire.

d) Suivi de l'application uniforme de la législation douanière de l'UE

Les services de la Commission ont lancé en 2018 une enquête horizontale auprès de tous les États membres afin de contrôler l'application des articles 18 et 52 du code des douanes de l'Union en ce qui concerne les frais facturés par les prestataires du service universel pour les envois postaux de faible valeur.

Un exercice similaire a débuté en 2019 en ce qui concerne la prescription applicable aux notifications d'une dette douanière, telle qu'établie par l'article 103 du code.

L'objectif est d'apprécier la mise en œuvre de ces dispositions par les États membres, et d'entreprendre d'autres actions de suivi, y compris des procédures d'infraction, si nécessaire.

4) Améliorer l'efficacité des administrations douanières

Dans le cadre du programme Douane 2020, qui fournit un large éventail d'outils permettant de soutenir et d'améliorer le bon fonctionnement et la modernisation de l'union douanière, des efforts ont été déployés ces dernières années pour accroître l'efficacité des administrations douanières.

Le programme contribue à la réalisation des priorités de l'union douanière, principalement par la mise en place d'un environnement douanier sans support papier (c'est-à-dire le développement de systèmes douaniers électroniques). La majeure partie de ses financements (environ 80 %) est destinée au fonctionnement des systèmes d'information européens, tandis que le reste couvre le coût de la coopération douanière et de la formation.

Si les activités du programme s'adressent principalement aux administrations douanières nationales, les efforts déployés dans le cadre du programme pour améliorer leur manière de travailler et d'échanger des informations présentent des avantages indirects pour les opérateurs économiques, sous la forme de processus plus efficaces. Plus directement, les opérateurs économiques peuvent utiliser certains systèmes d'information douaniers dans le cadre de procédures douanières simplifiées et normalisées et participer à certaines actions conjointes et à certains modules d'apprentissage en ligne. Bien que le programme ne concerne pas directement les citoyens européens, il aborde des questions liées à la sûreté, à la sécurité et à la facilitation des échanges qui sont importantes pour eux, comme la lutte contre la contrebande et la fraude, ainsi que la protection des citoyens contre les menaces pour la sécurité.

Principales réalisations de ces dernières années

- *Développements informatiques*: depuis le lancement du programme, bon nombre de développements informatiques et d'adaptations de l'environnement informatique au code des

douanes de l'Union ont eu lieu, portant à 54 le nombre total de systèmes d'information européens (SIE) en fonctionnement. Ces développements étaient essentiels au bon fonctionnement d'une union douanière moderne. En 2019, le programme Douane 2020 a continué de financer la mise au point de nouveaux projets de SIE, en coopération étroite avec les autorités douanières nationales et en respectant les délais convenus avec les États membres et les opérateurs.

- *Actions conjointes*: en 2019, les agents des douanes ont continué d'échanger des points de vue et des meilleures pratiques dans le cadre des actions conjointes organisées au titre du programme. Dans le prolongement des actions conjointes, des pratiques de travail, des procédures administratives et des lignes directrices ont été développées et partagées entre les administrations nationales. Ces résultats aident les pays à améliorer les performances, l'efficacité et l'efficience des administrations douanières. Certaines recommandations ont été formulées concernant les biens à double usage, et d'autres au sujet la technologie de détection douanière. Comme les années précédentes, plus de 98 % des participants à ces actions conjointes s'étant exprimés ont déclaré que, d'un point de vue professionnel, les activités leur étaient utiles ou très utiles. L'objectif au cours des années à venir est de conserver un même niveau élevé de perception de la pertinence.

- *Équipes d'experts*: dans la boîte à outils du programme, le recours aux équipes d'experts, qui contribuent à une collaboration opérationnelle renforcée sur une base régionale ou thématique, est de plus en plus courant. Cette approche va au-delà de la coopération traditionnelle et permet aux experts douaniers des États membres de collaborer sur des questions opérationnelles d'une manière approfondie et à plus long terme (les équipes d'experts sont actives entre 12 et 36 mois). Au cours de l'année 2019, les quatre équipes d'experts douaniers existantes [relatives à la frontière terrestre est et sud-est de l'UE 2 (CELBET 2), aux laboratoires des douanes (CLET), aux renseignements tarifaires contraignants (RTC) et la collaboration informatique douanière (ETCIT¹⁶)] ont poursuivi leurs travaux, et trois d'entre elles ont entamé une nouvelle phase, susceptible de déboucher sur une coopération opérationnelle de longue durée. D'une manière générale, toutes les équipes d'experts existantes se caractérisent par une mobilisation et un engagement accrus des pays participants et produisent des réalisations et des résultats concrets. Elles mettent aussi au point des méthodes de travail qui sont bénéfiques pour l'ensemble de l'UE.

- *Apprentissage en ligne*: le programme Douane 2020 finance également le développement de cours d'apprentissage en ligne sur des sujets d'intérêt commun en collaboration avec les administrations douanières et les représentants professionnels. Comme les années précédentes, en 2019, les services de la Commission ont continué de soutenir en particulier la mise en œuvre du code des douanes de l'Union dans ses modules d'apprentissage. Au total, le portefeuille d'apprentissage en ligne de l'UE comptait à la fin de l'année 2019 plus de 30 cours dans le domaine des douanes. À la fin 2019, l'intégralité de ce portefeuille a été

¹⁶ Équipe d'experts concernant de nouvelles approches pour le développement et l'exploitation des systèmes informatiques douaniers.

reproduite dans un format actualisé du point de vue du contenu et innovant sur le plan technique (pour permettre également l'utilisation d'appareils mobiles).

- *Formation/perfectionnement du personnel axés sur les compétences*: en 2018 et 2019, Douane 2020 a continué d'aider les administrations douanières nationales à introduire et/ou déployer au niveau national des programmes de formation et de perfectionnement du personnel axés sur les compétences, sur la base du référentiel européen des compétences des métiers de la douane¹⁷, dans le cadre d'une série de formations à la mise en œuvre, communes et/ou propres à chaque pays. De plus, en 2019, la Commission européenne a créé un prix pour les programmes d'études douanières qui a été décerné à sept universités pour leurs programmes douaniers de niveau master et bachelier, reconnaissant ainsi leur rôle de premier plan dans l'amélioration des performances et du professionnalisme des douanes. Comme en 2018, le partage/renforcement de l'expertise entre pays a été assuré tout au long de l'année 2019, par exemple sous la forme d'activités d'apprentissage communes. Des formats innovants de renforcement et/ou de mise en commun des connaissances ont également été testés en 2019, tels que des webinaires de formation, des livres numériques et des modules d'apprentissage de très courte durée. Ils ont jeté les bases d'une coopération renforcée structurée dans le domaine de la formation de l'Union en matière douanière pour les années à venir. Un appui particulier à la formation douanière de l'UE a été fourni en 2019 dans le cadre de la préparation du retrait du Royaume-Uni de l'UE, notamment par le développement de programmes accélérés de mise à niveau et d'intégration¹⁸ à l'usage des administrations nationales.

5) Exploiter l'innovation

Les services de la Commission ont continué de travailler, conjointement avec les États membres, dans plusieurs domaines pour exploiter l'innovation et les nouvelles technologies afin d'aider les douanes dans leurs tâches tout en facilitant les échanges. Les activités citées ci-après présentent à cet égard un intérêt particulier.

a) Guichet unique

Ces dernières années, la Commission a travaillé sans relâche à l'élaboration d'initiatives de guichet unique afin d'exploiter pleinement le potentiel de coopération entre les services douaniers et d'autres autorités.

Un guichet unique permettrait à un opérateur économique de satisfaire à toutes les exigences réglementaires relatives aux importations en soumettant des données sous une forme normalisée à plusieurs destinataires par l'intermédiaire d'un point d'entrée unique. Bien que, comme indiqué précédemment, en plus de veiller au respect de la législation douanière, les services douaniers fassent appliquer aux frontières de l'Union plus de 60 textes législatifs non

¹⁷ https://ec.europa.eu/taxation_customs/eu-training/eu-customs-competency-framework_fr.

¹⁸ Dans le cadre de la préparation du retrait du Royaume-Uni de l'UE, l'intégration (*onboarding*) désigne le recrutement ciblé.

douaniers de l'UE, la procédure de dédouanement exige des opérateurs économiques qu'ils remplissent les formalités non douanières séparément et, dans certains cas, sur papier.

La complexité liée à la mise en place d'un environnement de guichet unique de l'UE pour les douanes est notamment imputable à la participation d'un grand nombre d'autorités et à la multiplicité de leurs procédures et systèmes informatiques respectifs dans les différents États membres.

Les travaux entrepris à cet égard comportaient deux volets:

- le développement d'un système électronique central, qui suppose une collaboration étroite des services de la Commission chargés des douanes avec d'autres services concernés de la Commission (agriculture, changement climatique, environnement, emploi et croissance, affaires intérieures, pêche, commerce et santé). Un système pilote appelé Guichet unique des douanes de l'UE – Échange de certificats a été mis en place en 2014 afin de permettre la vérification automatisée des certificats sanitaires et phytosanitaires, qui consistait au départ dans l'échange de certificats entre cinq États membres participant de leur plein gré. Le projet a été élargi au début de l'année 2017 pour accepter de nouveaux certificats et renforcer la fonction générale du système. En outre, il a été étendu à un plus grand nombre d'États membres, qui étaient neuf à participer à la fin 2018. D'ici à la fin 2020, il est prévu que la plateforme traite huit certificats;
- l'élaboration d'une proposition législative visant à réglementer l'environnement de guichet unique de l'UE pour les douanes. En octobre 2018, une consultation publique a recueilli 382 réponses d'opérateurs économiques, de pouvoirs publics, d'universités et de représentants d'autres organisations dans 25 États membres. Plus de 80 % des contributeurs étaient directement concernés par les opérations douanières et ont donc fourni de précieuses informations sur les avantages perçus par les milieux d'affaires d'un environnement de guichet unique de l'UE pour les douanes, en suggérant aussi d'autres mesures susceptibles de renforcer la facilitation des échanges. L'analyse d'impact et la rédaction du projet de paquet législatif ont progressé en 2019.

b) Autres solutions technologiques innovantes

- *Analyse des données*

Au cours des deux dernières années, la Commission a mis au point des méthodes et des outils d'analyse des données permettant de tirer pleinement profit des données douanières disponibles afin de renforcer l'union douanière. La Cour des comptes européenne et le Parlement européen ont émis des recommandations dans ce domaine.

La principale source de données disponible est le système Surveillance qui contrôle l'importation et l'exportation de marchandises spécifiques à destination ou au départ du marché commun de l'Union. Toutes les marchandises importées et, depuis le 1^{er} avril 2020, toutes les marchandises exportées sont contrôlées par le système. Les données de Surveillance sont extraites des déclarations d'importation et d'exportation gérées par les systèmes de traitement des déclarations en douane des États membres. À l'heure actuelle, la base de

données Surveillance contient plus de 2,6 milliards de dossiers de déclaration standard, ce qui constitue une immense source d'informations à des fins d'analyse.

Parallèlement à la création de nouveaux outils informatiques analytiques, la Commission a renforcé sa capacité à effectuer des analyses ad hoc des données de Surveillance, qui lui permettent de contrôler le respect de la législation douanière et de la législation connexe, d'étayer l'élaboration des politiques et de fournir des données sur les échanges à plusieurs utilisateurs au sein de ses services.

En 2019, les services de la Commission ont mené un projet pilote portant sur la capacité d'analyse conjointe, qui a mis en évidence l'importance de l'analyse de la structure des échanges afin de mieux détecter les domaines à risque. Ils s'emploient à présent à créer des outils d'analyse des données qui traitent en même temps toutes les données et de nombreux paramètres, de manière automatisée. Des travaux préparatoires ont également porté sur des outils permettant un contrôle proactif de la conformité des déclarations en douane avec la législation douanière, afin de garantir l'application uniforme des taux de droits de l'Union.

- Chaîne de blocs

En 2018, les services de la Commission chargés de la fiscalité et des douanes ont poursuivi leurs efforts pour explorer l'utilisation possible de la technologie des chaînes de blocs dans le cadre des politiques menées en matière de fiscalité et de douanes électroniques. Ils ont notamment organisé un atelier financé par le programme Douane 2020 à Malte en mai 2018, au cours duquel les représentants des administrations douanières et fiscales des États membres ont pu partager leur compréhension et leurs projets pour cette technologie. Les conclusions de ces échanges fructueux sont que la chaîne de blocs, sans être une panacée, offre des possibilités qui méritent d'être étudiées par les autorités publiques afin de faciliter la réalisation de leurs objectifs et la collaboration avec les opérateurs économiques. Les services de la Commission continuent d'examiner s'il y a lieu d'intégrer cette technologie dans la conception de nouvelles politiques et de systèmes transeuropéens. Un critère important consiste à déterminer si la perspective de son déploiement et de son exploitation dans tous les États membres est réaliste. Ce n'est qu'avec cette assurance que des possibilités et des projets concrets pourront être raisonnablement envisagés en collaboration avec toutes les parties prenantes.

6) Optimiser les systèmes électroniques douaniers et leur utilisation

a) Systèmes électroniques prévus par le code des douanes de l'Union

Au cours des dernières années, l'achèvement des 17 systèmes électroniques dont la mise à niveau ou le déploiement était prévu par le code des douanes de l'Union a constitué un élément majeur du travail d'optimisation des systèmes électroniques douaniers. Ce travail comportait plusieurs volets, à savoir:

- la planification du développement des systèmes

Conformément au code des douanes de l'Union, la Commission est tenue d'exposer dans un programme de travail la planification du développement et du déploiement des systèmes électroniques prévus par le code. En décembre 2019, la Commission a adopté une version révisée du programme de travail¹⁹. Cette révision s'inscrivait dans la ligne de la modification apportée au code au début 2019²⁰ afin de prévoir plus de temps pour l'achèvement des systèmes électroniques du code. Il s'était révélé impossible, pour plusieurs raisons, d'achever les 17 systèmes avant l'échéance précédemment fixée à 2020. Aussi, en vertu de la révision du code, la période d'achèvement de certains des systèmes a-t-elle effectivement été prolongée jusqu'en 2025. Par conséquent, le programme de travail révisé qui a été établi en étroite concertation avec les États membres fixe le calendrier d'achèvement des différentes composantes et phases des systèmes jusqu'en 2025. Il vise à établir des délais pragmatiques et réalistes qui tiennent compte notamment des interconnexions et des dépendances entre les systèmes, ainsi que des contraintes liées aux ressources des États membres;

- le développement des systèmes électroniques prévus par le code des douanes de l'Union

La Commission et les États membres ont poursuivi leur travail intensif visant à garantir le déploiement de l'ensemble des 17 systèmes électroniques prévus par le code des douanes de l'Union conformément au calendrier du programme de travail révisé.

En décembre 2019, la Commission a adopté son premier rapport annuel²¹ sur les progrès réalisés à ce jour dans le développement des systèmes électroniques depuis l'entrée en vigueur du code le 1^{er} mai 2016. Le rapport conclut que si la Commission et les États membres sont confrontés à des défis pour garantir le déploiement complet des systèmes électroniques dans les délais prévus, des progrès tangibles ont été accomplis. Six systèmes centraux ont désormais été déployés et deux autres systèmes seront achevés pour le 31 décembre 2020. Ainsi, au total, à la fin 2020, huit des quatorze systèmes transeuropéens seront opérationnels. Les six projets transeuropéens restants, dont trois comportent des composantes majeures devant être réalisées par les États membres, sont en voie d'être achevés dans les délais fixés. Il est prévu que les États membres achèvent la mise à niveau de leurs trois systèmes nationaux d'ici 2022, à l'exception de la composante «exportation» du système national relatif aux régimes particuliers, qui est étroitement liée au système automatisé d'exportation transeuropéen et qui devrait donc être déployée en même temps que celui-ci.

En résumé, les systèmes qui doivent être achevés au cours de la période allant de 2020 à 2025 sont pour la plupart en bonne voie, conformément à la planification des projets définie dans le programme de travail. Toutefois, il existe certains risques de retards et de transitions complexes, liés à des contraintes concernant la disponibilité des ressources financières nécessaires (compte tenu, en particulier, du budget alloué dans le cadre du prochain CFP), l'expertise et les engagements au niveau de l'UE et des États membres. Ces risques sont

¹⁹ Décision d'exécution (UE) 2019/2151 de la Commission du 13 décembre 2019.

²⁰ Règlement (UE) 2019/632 du Parlement européen et du Conseil (JO L 111 du 25.4.2019, p. 54).

²¹ COM(2019) 629 final – Conformément à la révision du code de 2019 susmentionnée, la Commission est tenue de faire rapport chaque année sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des systèmes.

amplifiés par la complexité des interdépendances entre les composantes nationales et transeuropéennes et par le nombre des parties concernées.

Toutefois, une exploitation exhaustive à des fins d'analyse des données ne sera possible que lorsque les États membres auront fini de déployer leurs systèmes d'importation et d'exportation mis à niveau et seront donc en mesure de communiquer 41 éléments de données au lieu des 16 qui sont actuellement disponibles, dont en particulier des informations plus complètes sur les opérateurs économiques.

Les systèmes électroniques *Surveillance 3* et *Contrôle des importations 2 (ICS2)* revêtent une importance particulière pour le travail d'analyse des données. La plateforme d'analyse des données et de rapport *Surveillance 3*, qui utilise les données sur les échanges au niveau de l'UE (importations et exportations) communiquées quotidiennement par les autorités douanières nationales, a été déployée avec succès en octobre 2018. Deux projets d'analyse des données sont en cours: le projet «Trade Flows Analysis», qui surveille les flux commerciaux et leur évolution, et le projet «Credibility Checks» qui vise à traiter les valeurs erronées inscrites dans les déclarations. Toutefois, une exploitation exhaustive à des fins d'analyse des données ne sera possible que lorsque les États membres auront fini de déployer leurs systèmes d'importation et d'exportation mis à niveau et seront donc en mesure de communiquer 41 éléments de données au lieu des 16 qui sont actuellement disponibles, dont en particulier des informations plus complètes sur les opérateurs économiques. En ce qui concerne l'ICS2, qui collecte des données électroniques anticipées sur l'ensemble des marchandises et des envois avant leur arrivée sur le territoire douanier de l'Union, les services de la Commission ont achevé les travaux préparatoires portant sur les capacités d'analyse en matière de sûreté et de sécurité. Ceux-ci doivent être soumis à l'approbation des États membres au quatrième trimestre 2020 [pour en savoir plus sur l'ICS2, voir la section 8 («Mettre à profit l'union douanière pour améliorer la sécurité de l'UE») ci-après].

b) Travaux concernant d'autres systèmes électroniques que ceux liés au code des douanes de l'Union

Il convient de tenir compte notamment des projets informatiques ci-après parmi les nombreux autres achevés ou en cours.

- *Systèmes d'information à l'appui du classement tarifaire*

Lors de leur déclaration en douane dans l'Union européenne, les marchandises doivent être classées selon la nomenclature combinée (NC) ou toute autre nomenclature reposant en tout ou en partie sur ladite nomenclature. La sous-position de la NC indiquée dans les déclarations de marchandises importées et exportées détermine le taux de droit de douane ou les mesures non tarifaires applicables et la manière dont les marchandises sont traitées à des fins statistiques ou pour d'autres politiques de l'Union européenne. Un nouveau système d'information sur le classement tarifaire (CLASS), en place depuis le 1^{er} juillet 2019, fournit une plateforme unique où toutes les informations relatives au classement sont disponibles pour aider les importateurs. Ces informations comprennent:

- les conclusions des comités du code des douanes;

- les règlements de classement;
- les arrêts de la Cour de justice européenne;
- la nomenclature combinée (NC) et ses notes explicatives;
- des informations TARIC.

Le système CLASS contribue au classement correct des marchandises et donc à la perception correcte des droits de douane.

- ***COPIS (système de lutte contre la contrefaçon et le piratage)***

Les travaux se sont poursuivis en vue d'améliorer le système COPIS, lequel permet aux titulaires de droits de demander l'intervention des douanes pour que des mesures soient prises contre les marchandises portant atteinte à certains DPI. Les activités menées au cours des deux dernières années comprenaient des travaux visant à offrir aux opérateurs économiques la possibilité d'introduire une demande par voie électronique par l'intermédiaire de la base de données d'exécution (Enforcement Database) de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle. Après analyse, des travaux ont été entrepris pour créer un portail des opérateurs de l'UE en matière de droits de propriété intellectuelle destiné à faciliter la soumission et la gestion de toutes les demandes.

- ***Système de gestion des risques en matière douanière 2 (CRMS2)***

Le projet CRMS2 vise à remodeler le système CRMS créé en 2005 afin de clarifier les différentes fonctions à remplir. Les services de la Commission s'emploient à le développer sur la base d'une analyse de rentabilité (2016) et d'un document stratégique (2018) que les États membres ont adoptés. Les phases de lancement et d'élaboration ont été achevées et la phase de construction est en cours.

- ***Performances de l'union douanière – Système d'information sur la gestion (CUP-MIS)***

Aujourd'hui, la CUP produit une évaluation systématique des performances des autorités douanières des États membres au regard des objectifs stratégiques et politiques. La mise en place d'un système d'information permettant de collecter, traiter, valider et communiquer des données douanières pertinentes contribuerait à améliorer le fonctionnement de l'union douanière de l'UE en évaluant l'efficacité, l'efficience et l'uniformité des activités et opérations douanières. Les services de la Commission ont entamé en 2018 les travaux de développement d'un tel système, qui se poursuivent.

- ***Voies commerciales intelligentes et sûres (SSTL)***

Le projet pilote SSTL est mené conjointement par les services douaniers de plusieurs États membres de l'UE et de la Chine et de Hong Kong, afin de renforcer la sécurité tout au long de la chaîne d'approvisionnement et de faciliter les échanges commerciaux entre les opérateurs économiques participants grâce à la mise en place de voies commerciales maritimes, aériennes et ferroviaires entre les pays concernés. Les travaux se sont poursuivis en particulier par l'élaboration d'une analyse de rentabilité et d'un document stratégique comprenant des

modèles de processus opérationnels pour l'échange de données externe et interne à l'UE aux fins de l'échange automatisé de données maritimes. La poursuite éventuelle des travaux au-delà du projet pilote nécessiterait une base juridique spéciale et une automatisation des échanges de données.

c) Stratégie informatique à long terme pour les douanes

La Commission et les États membres partagent l'objectif de réaliser des projets informatiques douaniers de manière efficace et conforme aux priorités budgétaires nationales. À cet effet, des mesures actives sont prises afin d'éviter la duplication des efforts déployés par les parties prenantes concernant le développement des systèmes douaniers électroniques. La mise en œuvre du code des douanes de l'Union requiert des mises à niveau des systèmes existants et la création de nouveaux systèmes informatiques dont l'ampleur renforce la nécessité d'un bon rapport coût-efficacité dans l'affectation des ressources par la Commission et les États membres.

Faisant suite aux conclusions du Conseil de juillet 2017²², la Commission a achevé en avril 2018 un rapport approfondi sur la stratégie informatique à long terme pour les systèmes douaniers²³. Le rapport répond à la demande du Conseil de réfléchir à la possibilité de recourir à une structure permanente pour gérer les projets informatiques douaniers, tout en réaffirmant que la priorité actuelle est de poursuivre la mise en œuvre du code et de réaliser des gains d'efficacité grâce à une collaboration plus étroite des États membres entre eux et avec la Commission européenne.

Le Conseil de l'UE a adopté de nouvelles conclusions en 2018²⁴ sur la base du rapport de la Commission, invitant cette dernière et les États membres à explorer, de concert avec les parties prenantes concernées, de nouvelles approches pour développer et exploiter les futurs systèmes informatiques douaniers. En conséquence, la Commission a créé en 2018 une équipe d'experts chargée de se pencher sur de nouvelles approches pour développer et exploiter les systèmes informatiques douaniers (ETCIT), avec la participation de 13 États membres²⁵, sous la conduite de l'Estonie. Le principal objectif de l'ETCIT est d'étudier comment les systèmes informatiques douaniers pourraient être développés et exploités à l'avenir, en procédant notamment à une analyse coûts-avantages des nouvelles approches, en examinant des projets pilotes, en élaborant des lignes directrices destinées à améliorer la législation applicable et la gouvernance, ainsi que des recommandations en matière de passation de marchés et de financement des initiatives futures. Les activités de l'ETCIT ont débuté en octobre 2018 avec

²² Résultats de la session du Conseil, 3572^e réunion du Conseil «Affaires économiques et financières», Bruxelles, 11.7.2017. Projet de conclusions du Conseil sur la voie à suivre pour le développement des systèmes informatiques douaniers, 13543/17, Bruxelles, 24.10.2017.

²³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la stratégie informatique pour les douanes – COM(2018) 178 final du 11.4.2018.

²⁴ Conclusions du Conseil 2018/C 4/02, 6.1.2018.

²⁵ Belgique, Tchéquie, Chypre, France, Italie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Suède.

la participation de plus de 25 experts et les travaux se poursuivent.

7) Faire face aux défis du commerce électronique

Les défis du commerce électronique pour les douanes sont désormais bien connus. Le volume des marchandises de faible valeur importées dans l'UE augmente chaque année de 10 à 15 %. Bien qu'ils appliquent des contrôles efficaces pour lutter contre la fraude en tant que priorité et qu'ils perçoivent les droits applicables à ces marchandises à l'importation, les services douaniers doivent en parallèle soutenir et faciliter le développement de cette forme de commerce qui apporte de grands avantages aux entreprises et aux citoyens.

- ***Paquet TVA sur le commerce électronique***: les travaux préparatoires des services de la Commission en ce qui concerne la mise en œuvre du paquet TVA sur le commerce électronique sont en bonne voie²⁶. Les propositions de la Commission tendant à reporter de six mois, soit au 1^{er} juillet 2021, l'entrée en application dudit paquet ont été approuvées dans une position commune du Conseil le 24 juin 2020.

Un cadre réglementaire européen efficace et cohérent est actuellement mis en place dans le domaine des douanes afin de garantir la perception de la TVA et des droits de douane pour les budgets des États membres et de l'UE. Les adaptations nécessaires au cadre du code des douanes de l'Union, y compris celles qui servent de base aux développements informatiques, ont fait l'objet de discussions approfondies avec les parties prenantes concernées en 2018 et 2019 et devraient toutes être adoptées d'ici la fin 2020.

Les activités informatiques correspondantes ont été réparties en six analyses de rentabilité. La planification détaillée a été incluse dans le plan directeur informatique en mai 2018.

La clé du succès réside dans une coopération étroite entre les administrations douanières et fiscales au sein des États membres. Les milieux d'affaires déploient d'énormes efforts pour préparer la mise en œuvre du paquet TVA. Les parties concernées ont été consultées au sujet des projets législatifs et sont aussi associées aux discussions techniques en cours concernant les notes explicatives et les documents d'orientation, tant pour la TVA que pour les douanes.

- ***Services postaux***: en outre, la Commission et les États membres ont travaillé activement avec les opérateurs de services postaux et express de l'UE pour veiller à ce qu'ils fournissent, à partir de 2021, un ensemble minimal d'informations anticipées sur les marchandises contenues dans les envois postaux et express transportés par voie aérienne, avant le chargement desdites marchandises. Cela sera possible grâce au déploiement de la première version du système de contrôle des importations 2 (ICS2) à partir du 15 mars 2021 – voir ci-dessous.

26

Directive (UE) 2017/2455 du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE;
règlement (UE) 2017/2454 du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 904/2010;
règlement d'exécution (UE) 2017/2459 du Conseil modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 282/2011.

8) Mettre à profit l'union douanière pour améliorer la sécurité de l'UE

a) Système de contrôle des importations

- **Sécurité du fret aérien:** l'ICS2 est un système à grande échelle qui sous-tend le programme de sûreté et de sécurité des douanes avant l'arrivée des marchandises. Il fournira une nouvelle plateforme pour la collecte de données électroniques anticipées, provenant de différentes sources commerciales, sur l'ensemble des marchandises et des envois avant leur arrivée sur le territoire douanier de l'Union. À la fin de 2019, les services de la Commission avaient presque terminé la construction des deux composantes centrales de l'ICS2 (interface opérateur partagée et répertoire commun) et les travaux de développement et de test sont en cours en vue du lancement de la première version du système (envois express et postaux par voie aérienne) le 15 mars 2021.

Dans le cadre de la mise en service de cette première version, la Commission a convenu ces dernières années avec les autorités douanières des États membres, en étroite collaboration avec les autorités nationales chargées de la sûreté intérieure et de la sûreté de l'aviation civile, d'un ensemble de critères et de normes communs en matière de risque pour l'analyse des risques avant chargement relative à la sécurité du fret aérien. Une décision d'exécution de la Commission établissant ces critères, qui doit être étayée par les orientations opérationnelles communes, a été élaborée en vue de son adoption au cours du second semestre 2020.

- **Modifications juridiques:** la Commission et les États membres ont aussi progressé en ce qui concerne les modifications nécessaires de la base juridique au titre du code des douanes de l'Union, qui sont liées au système ICS2. Un accord a été trouvé sur la majorité des dispositions juridiques relatives aux nouvelles exigences en matière d'informations anticipées sur les marchandises, à la transformation de l'analyse collaborative des risques et au système ICS2 proprement dit, et les actes d'exécution et délégués correspondants doivent être adoptés dans le courant de 2020.

- **Améliorations des données:** parallèlement, des travaux approfondis ont été menés et des progrès ont été réalisés en vue de l'introduction de nouveaux flux massifs de données de meilleure qualité dans le cadre de la version 2 de l'ICS2, qui entraînera la collecte d'un ensemble complet d'informations sur toutes les marchandises transportées par la voie aérienne avant leur arrivée.

- **Capacités d'analyse des données:** dans le cadre des préparatifs de la version 2, des travaux ont été menés en vue de l'élaboration des capacités d'analyse de l'ICS2 en matière de sûreté et de sécurité, qui seront soumises à l'approbation des États membres au quatrième trimestre 2020. Ces capacités, si elles sont approuvées, permettront aux États membres de procéder à l'analyse collaborative de flux massifs de données anticipées sur les marchandises recueillies au niveau de l'UE afin d'émettre en temps réel des signaux d'alerte en cas de menace pour la sûreté et la sécurité opérationnelles pendant le transport des marchandises dans la chaîne d'approvisionnement (pour tous les modes de transport: aérien, maritime,

routier et ferroviaire). Comme les capacités d'analyse seront intégrées dans le flux de communication de l'ICS2 et dans les opérations de contrôle douanier fondées sur les risques aux frontières extérieures (transmettant les signaux d'alerte aux États membres en même temps que la déclaration concernée), les résultats de l'analyse des risques et des contrôles seront systématiquement renvoyés dans chaque cas, ce qui permettra aux experts des douanes d'évaluer et d'améliorer continuellement le ciblage. Ces capacités permettront également à la Commission de contribuer, dans les limites de ses compétences au titre du cadre commun de gestion des risques, à la mise en place de projets prioritaires communs, comme des actions dans des domaines de contrôle prioritaires communs, des interventions en cas de crise ou un appui à l'évaluation de la politique douanière. Un projet pilote est déjà en cours en collaboration avec les États membres, ainsi que des travaux préparatoires en vue de la création d'une équipe opérationnelle d'experts des États membres chargée du développement et de l'exploitation de ces capacités.

b) Coopération avec d'autres autorités compétentes en matière de sécurité et de gestion des frontières

- **Lignes directrices sur la coopération douanière avec les garde-frontières:** les services de la Commission ont publié en décembre 2018 de nouvelles lignes directrices sur le renforcement de la coopération entre les douanes et les garde-frontières. Celles-ci visent à souligner l'importance et la dimension stratégique de la coopération, à cerner des solutions innovantes et durables pour la gestion conjointe des frontières et à garantir une coopération étroite à tous les niveaux des deux autorités. Les domaines couverts sont vastes et comprennent les contrôles synchronisés et les opérations conjointes, la planification conjointe des infrastructures et des achats, l'utilisation des équipements, la formation, l'échange d'informations, l'analyse des risques et les enquêtes.

- **Renforcement de la coopération douanière et de l'interopérabilité des systèmes avec les autorités compétentes en matière de sécurité et de gestion des frontières:** en 2019, l'UE a instauré de nouvelles règles sur l'interopérabilité entre les systèmes d'information à grande échelle de l'UE dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. L'élaboration d'un cadre d'interopérabilité concernant les systèmes d'information en matière de sécurité et de gestion des frontières et des migrations²⁷ est en cours. En outre, un groupe d'experts en matière douanière, de sécurité et de gestion des frontières, convoqué par la Commission, a achevé une évaluation préliminaire de l'interopérabilité des systèmes de sécurité et de gestion des frontières avec les systèmes douaniers dans le domaine de l'évaluation des risques en matière de sécurité et de sûreté, dont les conclusions ont été présentées en février 2019 au comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure (COSI) du Conseil. Le rapport d'évaluation a recommandé qu'une étude de faisabilité examine en

²⁷ Système d'information Schengen (SIS), système d'information Europol (SIS), système d'entrée/de sortie (EES), système d'information sur les visas (VIS), système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), système européen de comparaison des empreintes digitales (Eurodac), système européen d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN).

profondeur les interconnexions entre le système d'information Schengen (SIS), les données d'Europol et le système douanier de contrôle des importations 2 (ICS2). Il a également recensé certains obstacles, problèmes et restrictions possibles dans les domaines opérationnels, techniques et juridiques, que l'étude devra prendre en considération.

Le rapport a aussi recommandé que l'interopérabilité d'autres systèmes douaniers éventuellement pertinents avec les données du SIS et d'Europol soit évaluée ultérieurement dans le cadre d'un projet distinct. Dans ce contexte, l'interopérabilité des données de l'ICS2 avec celles du dossier passager (PNR), d'Eurodac, du VIS, de l'EES et de l'ETIAS a été jugée d'une utilité très limitée. En outre, le rapport a recommandé d'examiner parallèlement, dans le cadre d'une réflexion stratégique, les conditions auxquelles d'autres services répressifs pourraient se voir accorder l'accès aux données de l'ICS2 à des fins d'enquête, sur une base dûment justifiée au cas par cas.

- **Union de la sécurité:** au début 2018, le rôle des douanes dans la lutte contre le crime organisé a été examiné en profondeur dans le cadre d'une enquête de l'union de la sécurité, qui a mis en évidence la nécessité de reconnaître les douanes comme un partenaire à part entière avec lequel les services répressifs doivent collaborer activement.

- **SOCTA UE:** en tant que membre du groupe consultatif sur l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'UE (SOCTA UE), la Commission contribue activement à une meilleure intégration des douanes dans cette évaluation. Il s'agit de la première étape du cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité internationale organisée – EMPACT (plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles).

Coopération avec Europol: en mai 2018, la Commission a écrit aux États membres qui ne disposent pas encore d'un officier de liaison en poste à Europol ou qui n'ont pas accès à l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA). Elle attirait, dans sa lettre, l'attention sur la nécessité d'exploiter le potentiel de coopération étroite entre les autorités douanières, la police et d'autres services répressifs.

9) Approfondir les relations internationales

La Commission est chargée de négocier les accords internationaux couvrant les questions douanières et de veiller à leur mise en œuvre, qu'il s'agisse d'accords spécifiques, comme les accords de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière (ACAAMD), ou d'accords plus larges contenant des éléments relatifs aux douanes, comme les accords de libre-échange (ALE), parfois appelés accords de partenariat économique (APE). Elle a poursuivi son travail intensif dans ce domaine en 2018 et 2019. L'objectif général est de faciliter les échanges commerciaux légitimes tout en assurant des contrôles effectifs et efficaces pour contrer le commerce illicite et lutter contre la fraude.

- **Transit:** les services de la Commission ont contribué, au nom de l'UE, aux travaux sur le cadre juridique du régime de transit international eTIR qui a été convenu en octobre 2019 à la

Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU)²⁸ après une décennie de travaux préparatoires et de négociations internationales difficiles. Ces efforts ouvriront la voie juridique à un régime de transit douanier TIR électronique et mettront la convention TIR en conformité avec les besoins des entreprises et la politique douanière de l'UE. L'adoption formelle du régime est prévue pour le début 2020.

- ***Accords relatifs aux mesures douanières de sécurité avec la Norvège et la Suisse:*** les discussions concernant les modifications à apporter à ces accords ont commencé en 2019 en vue d'assurer l'équivalence des mesures de sécurité aux frontières extérieures conformément au cadre renforcé de gestion des risques prévu par le code des douanes de l'Union. Les modifications devraient entrer en vigueur avec le déploiement de l'ICS2 en mars 2021.

- ***Convention sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes (convention PEM):*** en 2019, après des années de négociations avec les parties contractantes à la convention PEM, un accord a été trouvé sur un ensemble de règles d'origine révisées. Le Conseil a adopté une décision relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par la convention régionale et a approuvé les nouvelles règles. Le texte révisé de la convention régionale prévoit des règles d'origine modernisées et propices aux échanges, qui offriront des possibilités accrues et améliorées d'intégration régionale au-delà des frontières de l'UE, facilitant ainsi les flux commerciaux et le fonctionnement des chaînes d'approvisionnement tout en profitant aux entreprises et aux consommateurs de l'UE. L'application des règles révisées débutera à titre transitoire entre les parties contractantes qui le souhaitent. Les règles d'origine paneuro-méditerranéennes régissent aujourd'hui environ 60 % du commerce préférentiel de l'UE.

- ***Mise en œuvre des chapitres sur le commerce et les douanes des accords euro-méditerranéens d'association:*** les services de la Commission ont aussi contribué à la mise en œuvre des chapitres sur le commerce et les douanes des accords euro-méditerranéens d'association avec les partenaires de l'Union (Algérie, Égypte, Jordanie, Liban, Maroc, Tunisie et Palestine), en participant activement aux sous-comités concernés qui se sont réunis régulièrement.

- ***Accord UE-Maroc:*** cet accord, modifiant les protocoles 1 et 4 de l'accord d'association UE-Maroc, est entré en vigueur le 19 juillet 2019 et étend les préférences tarifaires accordées aux produits marocains aux produits originaires du Sahara occidental. En 2020, le Conseil a adopté un mandat sur les modalités d'échange d'informations avec le Maroc afin d'évaluer l'incidence de l'accord susmentionné.

- ***Mise en œuvre des accords de stabilisation et d'association avec les Balkans occidentaux: assistance aux candidats à l'adhésion.*** Outre les ALE bilatéraux, les accords de stabilisation et d'association prévoient une étroite coopération régionale et bilatérale. Les outils utilisés comprennent une coopération au titre de l'Accord de libre-échange d'Europe centrale avec les pays en question, leur participation au programme Douane 2020 et la fourniture d'une assistance pour la modernisation des douanes. Le Monténégro et la Serbie s'emploient à se

²⁸ <https://www.unece.org/trans/bcf/etir/welcome.html>

mettre en conformité avec les critères du chapitre 29. L'acquis douanier a été présenté à l'Albanie et à la Macédoine du Nord avant la décision, prise cette année, d'ouvrir les négociations d'adhésion. La Commission a émis en 2019 son avis concernant la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine et a mené une première mission de suivi en matière douanière à Pristina en 2019.

- **Union douanière UE-Turquie:** la position du Conseil sur une possible modernisation de l'union douanière est restée inchangée, ce qui veut dire qu'aucun progrès n'a pu être réalisé quant à une éventuelle révision de l'accord. Les services de la Commission suivent de près les droits supplémentaires et la demande de présentation de preuves d'origine supplémentaires imposés par la Turquie, qui demeurent l'une des principales préoccupations dans la mise en œuvre correcte de l'union douanière UE-Turquie.

- **UE-Andorre, Saint-Marin et Monaco:** au titre d'un mandat du Conseil, l'UE négocie actuellement un accord d'association avec la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin, leur offrant un accès à son marché intérieur comparable à celui accordé aux membres de l'Espace économique européen non membres de l'UE. Les négociations qui ont débuté en mars 2015 ont couvert tous les chapitres techniques liés aux quatre libertés fondamentales du marché intérieur. Les négociations relatives à la libre circulation des marchandises et aux questions douanières ont beaucoup progressé ces dernières années et se poursuivront en 2020-2021.

- **Partenariat oriental:** les services de la Commission ont activement contribué à la mise en œuvre des chapitres sur la fiscalité et les douanes des accords de libre-échange approfondis et complets avec *l'Ukraine, la Moldavie et la Géorgie*. Ils ont organisé des sous-comités douaniers et participé à des sous-comités fiscaux, donnant des orientations claires pour l'harmonisation de la législation des partenaires avec le droit de l'UE. Les chapitres relatifs aux douanes ont été approuvés et refermés avec l'Ouzbékistan et l'Azerbaïdjan dans le cadre des négociations en cours sur l'accord de partenariat et de coopération renforcé. En 2019, le Conseil a donné mandat à la Commission pour entamer des négociations sur un accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière avec la Biélorussie.

Organisation mondiale des douanes: l'UE (Commission) et les États membres ont pris une part active aux discussions de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), en s'attachant à promouvoir les normes du code des douanes de l'Union et d'autres politiques de l'Union liées aux douanes, en particulier dans le cas de l'examen complet de la convention de Kyoto révisée, du cadre de normes pour le commerce transfrontalier et de la douane numérique et l'analyse des données. Ils ont également joué un rôle important dans des organes de travail tels que le Cadre de normes de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial (le cadre SAFE) et le Comité du système harmonisé (SH).

ALE de l'UE: les travaux se sont poursuivis en 2018 et 2019 pour garantir le bon déroulement des négociations et de la mise en œuvre des aspects relatifs aux douanes des accords internationaux de l'UE. L'APE UE-Japon et l'ALE UE-Singapour sont entrés en vigueur respectivement le 1^{er} février et le 21 novembre 2019. Un ALE avec le Viêt Nam a été signé le 30 juin 2019. Un accord politique a également été conclu en juin 2019 concernant un

accord commercial avec les États du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay). L'UE a mené à bon terme les négociations des protocoles sur les règles d'origine qui permettront de lancer les APE avec la Côte d'Ivoire et le Ghana. Elle a aussi achevé de négocier les modifications techniques du protocole sur les règles d'origine des APE intérimaires entre l'UE et les États d'Afrique orientale et australe et entre l'UE et les États du Pacifique. Les négociations d'ALE avec le Chili, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Indonésie se sont poursuivies. La modernisation de l'APE intérimaire entre l'UE et les États d'Afrique orientale et australe a démarré en 2019.

En ce qui concerne la mise en œuvre, les difficultés initiales qui risquaient d'empêcher l'application correcte des préférences tarifaires dans le cadre de l'APE avec le Japon ont été résolues. Les discussions avec la Corée au sujet d'une perception commune des procédures de vérification des règles d'origine ont été finalisées et ladite perception commune doit être formellement approuvée en 2020. La quatrième réunion du comité mixte de coopération douanière (CMCD) UE-Canada, qui s'est tenue le 22 juin 2018 à Bruxelles, a confirmé l'avancement des travaux entamés le 21 septembre 2017 en vue d'assurer la bonne exécution de l'accord avec le Canada. Les discussions ont ensuite progressé dans le sens d'une reconnaissance mutuelle des programmes d'opérateurs économiques agréés (OEA) de l'UE et du Canada. En outre, d'autres ALE et ACAAMD ont donné lieu à des réunions de comités mixtes de coopération douanière afin de garantir la mise en œuvre effective de ces accords, notamment avec la Chine (sur les droits de propriété intellectuelle, la lutte contre la fraude et la sécurité de la chaîne d'approvisionnement), avec Hong Kong (sur les droits de propriété intellectuelle), avec l'Amérique centrale et avec la Colombie, le Pérou et l'Équateur. Dans le cas de la Chine, la Commission a entamé une évaluation de l'actuel ACAAMD UE-Chine.

- ***Activités de suivi:*** les services de la Commission ont continué d'assurer le suivi de la mise en œuvre des règles d'origine et des procédures relatives aux régimes commerciaux préférentiels, afin de protéger les intérêts financiers de l'UE et de garantir des échanges commerciaux équitables entre l'Union et les pays tiers qui bénéficient desdits régimes. Ce contrôle du respect des règles d'origine préférentielle renforce également la crédibilité de l'Union lors de la négociation d'accords de libre-échange.

- ***Système des exportateurs enregistrés:*** le déploiement du système s'est poursuivi, permettant à un nombre croissant de bénéficiaires de suivre la formation spéciale dispensée par la Commission.

- ***Renseignements contraignants sur la valeur en douane:*** un processus de réflexion s'est poursuivi concernant l'établissement, dans l'Union, de décisions en matière de renseignements contraignants dans le domaine de l'évaluation en douane, sur la base des dispositions des accords de l'OMC sur l'évaluation en douane et la facilitation des échanges, et d'un certain nombre d'ALE conclus par l'UE. Les renseignements contraignants sur la valeur en douane peuvent jouer un rôle important dans le cadre de la facilitation du commerce international en renforçant la prévisibilité concernant la valeur des marchandises pour les opérateurs tout en aidant les autorités douanières dans leurs efforts pour garantir des contrôles efficaces et effectifs.

IV. CONCLUSION

Par le présent rapport, les services de la Commission ont répondu à la demande du Conseil qui les invitait, dans ses conclusions du 25 janvier 2019 sur le premier rapport bisannuel, à décrire dans un autre rapport bisannuel l'évolution de la situation dans les neuf domaines prioritaires liés à la gouvernance de l'union douanière.

Annexe: législation, programmes et systèmes électroniques

a). Législation mise en œuvre par les autorités douanières

1) Le code des douanes de l'Union, avec ses actes délégués et d'exécution²⁹, qui est applicable depuis 2016, constitue la principale législation-cadre régissant les déclarations, procédures et formalités douanières au sein de l'union douanière. Conformément à la convention de Kyoto révisée, le code met en place des règles visant à renforcer la sécurité juridique et à faciliter les échanges, tout en protégeant mieux les intérêts financiers et économiques de l'UE et des États membres, ainsi que la sûreté et la sécurité des citoyens européens. Il vise en particulier à créer une union douanière sans support papier et entièrement automatisée, dotée de systèmes électroniques nouveaux et améliorés, interconnectés, pour l'accomplissement de toutes les formalités douanières. Le code des douanes de l'Union, avec ses actes délégués et d'exécution, fonctionne déjà efficacement et ses avantages seront pleinement accessibles après 2025, lorsque ses dix-sept systèmes électroniques associés seront en place. La Commission organise régulièrement des discussions avec les États membres et les associations d'entreprises pour trouver des solutions aux problèmes constatés et plusieurs modifications du paquet législatif ont été adoptées en conséquence.

2) L'union douanière de l'UE comprend des accords de «transit» tant sur le territoire douanier qu'avec de nombreux pays tiers. Le transit est le régime qui prévoit la suspension temporaire des droits, taxes et mesures de politique commerciale applicables à l'importation, permettant l'accomplissement de formalités de dédouanement au lieu de destination plutôt qu'au point d'entrée sur le territoire douanier. Le régime de transit applicable entre les États membres de l'UE s'applique également à Andorre et à Saint-Marin. Il existe des accords de transit avec les quatre pays de l'AELE (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse), avec la Serbie, avec la Macédoine du Nord et avec la Turquie dans le cadre de la convention relative à un régime de transit commun de 1987 telle que modifiée³⁰. Le fonctionnement du régime de transit commun avec le Royaume-Uni a été garanti, le Royaume-Uni ayant déposé son instrument d'adhésion à la convention le 30 janvier 2019. L'UE a également conclu des accords de transit avec les quelque 60 pays qui ont signé la convention de transit de 1975 (la convention TIR ou «Transport Internationaux Routiers»³¹).

²⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/union-customs-code/ucc-legislation_fr.

³⁰ Décision n° 1/2016 de la Commission mixte UE-AELE «Transit commun» du 28 avril 2016 amendant la convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun [2016/858].

³¹ <http://www.unece.org/tir/system/history/tir-history.html>.

3) L'admission temporaire sur le territoire douanier de l'UE est autorisée pour les marchandises provenant des quelque 70 pays qui ont signé la Convention d'Istanbul relative à l'admission temporaire de 1990 de l'Organisation mondiale des douanes (OMD)³².

4) Dans l'exécution de leurs nombreuses tâches autres que la perception des droits de douane, de la TVA et des accises, les autorités douanières font appliquer aux frontières de l'UE plus de 60 textes législatifs européens relatifs à la protection des citoyens, de l'environnement et de l'intégrité du marché unique. Il s'agit, par exemple, de réglementations vétérinaires, sanitaires, phytosanitaires, agricoles et environnementales ainsi que de la législation sur la sécurité et la conformité des produits.

5) Le règlement (CE) n° 515/97 est le principal outil juridique visant à lutter contre la fraude douanière par la coopération et l'échange d'informations entre les États membres. Le système de gestion des risques douaniers permet aussi des échanges d'informations entre les États membres de l'UE, pour les informations relatives aux risques prévues par le code des douanes de l'Union.

6) Les autorités douanières échangent des informations avec d'autres pays pour assurer le respect des dispositions douanières et l'exhaustivité de la perception des recettes dans le cadre des accords de coopération douanière de l'UE avec d'autres pays.

b). Programmes relatifs aux douanes

Les autorités douanières coopèrent entre elles et échangent les meilleures pratiques grâce aux outils, aux méthodologies et aux ressources financières des programmes d'action de l'UE dans le domaine des douanes. La coopération passe par des actions communes ainsi que par le renforcement des capacités informatiques et humaines.

Deux programmes d'action de l'UE – Douane 2020 et Hercule II/III – financent la coopération entre les autorités douanières, avec des perspectives, des outils et des budgets différents, afin de protéger les intérêts financiers de l'Union.

L'objectif du programme Douane 2020 est de soutenir le fonctionnement et la modernisation de l'union douanière pour renforcer le marché intérieur grâce à une coopération entre les pays participants. Plus de [85 %] de son budget (522 millions d'EUR en prix courants) sont consacrés aux systèmes électroniques douaniers, couvrant le développement, l'exploitation et la maintenance des éléments de ces systèmes relevant de l'UE. Le reste du budget sert à financer les approches collaboratives, à savoir les actions conjointes (comme les groupes de projet et les équipes d'experts) et les activités de formation (comme les cours et le renforcement des compétences humaines).

³² <http://ec.europa.eu/world/agreements/prepareCreateTreatiesWorkspace/treatiesGeneralData.do?redirect=true&treatyId=533>.

Le programme Hercule, géré par l'Office européen de lutte antifraude, protège les intérêts financiers de l'UE en soutenant les actions de lutte contre les irrégularités, la fraude et la corruption qui affectent le budget de l'UE.

Le cadre financier pluriannuel qui doit être adopté à la fin 2020 contient des propositions de renouvellement de ces programmes au-delà de 2020. Le futur programme douanier vise à assurer la poursuite du développement des systèmes électroniques douaniers et à renforcer la collaboration opérationnelle sur une base thématique ou géographique.

c). Systèmes électroniques douaniers

L'union douanière a connu un certain nombre d'initiatives de modernisation numérique depuis sa création. Une percée majeure a été réalisée à la fin des années 90 avec l'introduction d'un nouveau système de traitement numérique des processus de transit douanier fondé sur le premier système d'échange de messages électroniques à l'échelle de l'UE. De nombreux autres systèmes électroniques douaniers ont été créés depuis lors. Aujourd'hui, près de 100 % des déclarations en douane sont traitées numériquement.

Un aspect déterminant de la charge de travail informatique des douanes tient à la mise à niveau de certains des systèmes existants et à la conception de nouveaux systèmes permettant de gérer toutes les formalités douanières en application du code des douanes de l'Union. La date limite d'achèvement des 17 systèmes concernés au total est fixée à la fin de 2025 au plus tard. Les systèmes électroniques consistent en 14 systèmes transeuropéens (certains comprenant des composantes tant à l'échelle de l'UE qu'au niveau national) et trois systèmes purement nationaux:

Systèmes transeuropéens

1. *Décisions douanières*: ce projet vise à harmoniser les procédures concernant la demande de décision douanière, la prise de décision et la gestion de la décision dans l'ensemble de l'Union.
2. *Renseignements tarifaires contraignants (RTC)*: toutes les décisions fournissant à un opérateur économique des informations sur le code qui sera appliqué par l'autorité douanière aux marchandises que l'opérateur souhaite importer ou exporter sont rendues publiques dans la base de données des RTC. Ce projet vise à mettre à niveau le système transeuropéen des renseignements tarifaires contraignants conformément au code des douanes de l'Union et à ses dispositions (par exemple, modification de la période de validité). Il est étroitement lié au système Surveillance 3 décrit ci-dessous.
3. *Mise à niveau concernant les opérateurs économiques agréés (OEA)*: le projet vise à améliorer les procédures administratives et opérationnelles liées aux demandes et aux agréments relatifs aux OEA en tenant compte des modifications des dispositions juridiques du code.

4. *Système automatisé d'exportation (SAE)*: ce projet met en œuvre les exigences du code relatives à l'exportation et à la sortie et comprend deux volets, l'un transeuropéen (SAE) et l'autre national (mise à niveau des systèmes nationaux d'exportation).
5. *Mise à niveau du nouveau système de transit informatisé (NSTI)*: l'objectif de ce projet transeuropéen est d'améliorer le système existant, qui automatise les procédures de transit et le contrôle des mouvements couverts par le régime TIR au sein de l'UE.
6. *Système des exportateurs enregistrés (REX)*: le projet REX vise à mettre en œuvre un système qui fournira des informations à jour et complètes sur les exportateurs enregistrés établis dans des pays tiers exportant des marchandises vers l'UE dans le cadre de régimes commerciaux préférentiels.
7. *Sous-système d'enregistrement et d'identification des opérateurs économiques 2 (EORI2)*: ce projet vise à mettre à niveau le système transeuropéen EORI existant, qui enregistre et identifie les opérateurs économiques de l'UE et des pays tiers.
8. *Gestion des garanties (GUM)*: ce projet vise à assurer la gestion effective et efficace des différents types de garanties. Il comporte un volet transeuropéen et un volet national.
9. *Bulletins d'information (INF) pour les régimes particuliers*: l'objectif de ce projet est de mettre au point un nouveau système transeuropéen pour la coopération administrative et l'échange standardisé d'informations entre les autorités douanières des États membres.
10. *Surveillance 3*: ce projet vise à mettre à niveau le système Surveillance 2+ pour permettre l'analyse des données et l'établissement de rapports sur les éléments de données existants et futurs provenant des déclarations en vue de l'amélioration de l'analyse des risques en matière douanière, de la lutte contre la fraude, de la conception des politiques, de l'analyse du marché, des contrôles a posteriori et de la collecte de données à des fins statistiques.
11. *Mise à niveau du système de contrôle des importations (ICS2) pour renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement à l'entrée*: le projet vise à créer un nouveau système transeuropéen remplaçant le système de contrôle des importations existant. L'objectif principal est de renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement en optimisant l'échange d'informations anticipées sur les marchandises et en corrigeant les faiblesses liées aux processus de sûreté et de sécurité et/ou à la qualité des données afin d'améliorer l'analyse des risques.
12. *Dédouanement centralisé des importations*: le projet vise à créer un système transeuropéen permettant aux opérateurs de centraliser le dépôt de leurs déclarations d'importation en douane au sein d'une seule administration douanière alors que les marchandises seront physiquement présentées dans un ou plusieurs autres États membres.
13. *Preuve du statut douanier de l'Union*: le projet vise à créer un nouveau système transeuropéen permettant de stocker, de gérer et de consulter les preuves électroniques du statut douanier de l'Union.
14. *Gestion uniforme des utilisateurs et signature numérique (UUM&DS) (Accès direct des opérateurs aux SIE)*: le projet UUM&DS vise à mettre en place un système qui

offre aux opérateurs un accès direct et harmonisé à de nouveaux services à l'échelle de l'UE, y compris les services centraux.

Systèmes nationaux

15. *Mise à niveau des systèmes nationaux d'importation*: le projet vise à mettre en œuvre toutes les exigences du code relatives au domaine de l'importation au niveau national. Il couvre les systèmes nationaux de traitement des déclarations en douane ainsi que d'autres systèmes connexes.
16. *Notification de l'arrivée, notification de la présentation et dépôt temporaire*: l'objectif de ce projet est de définir des procédures pour la notification de l'arrivée des moyens de transport, la présentation des marchandises et la déclaration de dépôt temporaire et de soutenir une harmonisation dans tous les États membres.
17. *Régimes particuliers*: ce projet vise à accélérer, à faciliter et à harmoniser les régimes particuliers dans l'Union en établissant des modèles de processus opérationnels communs.

La longue liste des autres systèmes électroniques douaniers destinés à aider les autorités douanières et/ou à faciliter la tâche des importateurs et des exportateurs comprend les suivants, qui sont mentionnés dans le présent document:

TARIC (tarif intégré de l'Union européenne): il s'agit d'une base de données multilingue intégrant toutes les mesures relatives au tarif douanier et à la législation commerciale et agricole de l'UE.

COPIS (système électronique de lutte contre la contrefaçon et le piratage): ce système vise à renforcer la protection des droits de propriété intellectuelle en améliorant la coopération et le partage d'informations entre les titulaires de droits et les administrations douanières des États membres et entre tous les bureaux de douane des États membres.

Système d'information antifraude (AFIS): ce système sécurisé permet aux États membres d'échanger entre eux et avec la Commission des informations relatives aux infractions à la législation douanière.

Système électronique de gestion des risques: le système électronique de gestion des risques en matière douanière (CRMS), qui permet l'échange électronique en temps réel d'informations sur les risques entre les États membres et entre la Commission et les États membres, relie 841 bureaux de douane, y compris tous les ports et aéroports internationaux, les principaux postes frontaliers terrestres et tous les centres nationaux d'analyse des risques.