



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 22 novembre 2022
(OR. en)

15105/22

UD 262
ENFOCUSTOM 167
MI 857
COMER 143
TRANS 732
ECOFIN 1194

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	18 novembre 2022
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2022) 635 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur l'évaluation finale du programme Douane 2020

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 635 final.

p.j.: COM(2022) 635 final



Bruxelles, le 18.11.2022
COM(2022) 635 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'évaluation finale du programme Douane 2020

{SWD(2022) 363 final}

1. CONTEXTE

L'union douanière est l'un des fondements de l'Union européenne et un élément essentiel du fonctionnement du marché unique. Le territoire de l'union douanière de l'UE est régi par des procédures et des règles communes établies dans le code des douanes de l'Union (CDU)¹. Elles requièrent une mise en œuvre et une application correctes et uniformes dans tous les États membres. En outre, la politique et les administrations douanières doivent constamment s'adapter aux réalités commerciales modernes, aux responsabilités croissantes et aux récents outils de communication. Le CDU constitue une étape importante pour la modernisation des douanes de l'UE, visant à parvenir à une union douanière sans support papier et entièrement automatisée. Le programme Douane 2020 de l'UE, qui constitue le programme d'action pluriannuel pour les douanes dans l'UE et a été établi par le [règlement \(UE\) n° 1294/2013](#), est indispensable pour soutenir sa mise en œuvre. Il fournit les ressources nécessaires au fonctionnement des systèmes d'information européens (SIE) existants dans le domaine des douanes (et au développement de nouveaux systèmes nécessaires pour la mise en œuvre du CDU), ainsi que pour faciliter et pour renforcer la coopération entre les administrations douanières nationales.

Conformément à l'article 18, paragraphes 1 et 3, du règlement (UE) n° 1294/2013, qui prévoit, d'une part, que la Commission soumet au Parlement européen et au Conseil une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale du programme Douane et, d'autre part, que ces évaluations sont réalisées par un évaluateur externe indépendant, une étude externe a été commandée à l'appui de l'évaluation finale du programme. Les résultats de cette étude sont présentés dans le document de travail des services de la Commission joint et constituent la base du présent rapport.

La présente évaluation finale s'appuie sur l'évaluation à mi-parcours du programme Douane, publiée en 2019. Elle a pour objectif d'évaluer le programme Douane 2020 depuis son lancement, le 1^{er} janvier 2014, jusqu'à sa fin, le 31 décembre 2020. L'évaluation tient compte de l'ensemble des activités financées et des parties prenantes du programme.

Conformément à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1294/2013, le présent rapport présente les résultats de l'évaluation finale en ce qui concerne: i) les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du programme; ii) le rapport coût-efficacité des différentes activités financées; iii) la cohérence du programme avec les politiques et priorités plus larges de l'UE, ainsi que sa contribution à celles-ci; iv) la pertinence inchangée du programme; et v) la valeur ajoutée d'une action au niveau de l'UE. Les incidences à long terme et la durabilité des effets du programme ont été prises en considération tout au long de l'analyse.

¹ [Règlement \(UE\) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union](#) (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1).

2. EFFICACITE

L'objectif général du programme est de soutenir le fonctionnement et la modernisation de l'union douanière grâce à une coopération entre les pays participants, leurs autorités douanières et leurs fonctionnaires.

L'évaluation a confirmé que le programme Douane 2020 était un instrument essentiel pour soutenir la mise en œuvre et l'application cohérente du nouveau cadre législatif douanier (CDU). Le programme a joué un rôle particulièrement important dans **le développement** progressif et dans **le fonctionnement des systèmes d'information européens dans le domaine des douanes, en ce qu'il a permis de créer un environnement informatique collaboratif**, au sein duquel les autorités douanières collaborent et partagent des données de la chaîne d'approvisionnement ainsi que des informations relatives aux risques.

Les systèmes d'information européens dans le domaine des douanes financés par le programme ont permis un échange automatisé, solide et fiable de données entre les administrations douanières nationales, ainsi qu'avec les opérateurs économiques et les autres autorités gouvernementales. Le nombre de messages échangés entre les administrations douanières par l'intermédiaire de la plateforme sécurisée soutenue par le programme n'a cessé d'augmenter depuis 2014, atteignant environ 8,4 milliards rien qu'en 2020. Certains échanges d'informations avec les opérateurs économiques se sont considérablement améliorés grâce à la mise en œuvre du portail des douanes de l'Union destiné aux opérateurs et de portails spécifiques destinés aux opérateurs de certains systèmes². Ces portails offrent un accès centralisé à plusieurs systèmes d'information européens dans le domaine des douanes et ont ainsi permis à des autorités douanières et des opérateurs économiques d'échanger des données de manière uniforme. Par leur intermédiaire, les opérateurs économiques ont pu introduire des demandes, transmettre des informations complémentaires et recevoir des notifications de la part des autorités douanières. L'échange d'informations avec d'autres autorités gouvernementales a été encouragé grâce au système d'échange de certificats du guichet unique de l'UE pour les douanes (EU CSW-CERTEX), qui permet de connecter les systèmes douaniers nationaux des pays participants aux bases de données de l'UE³ utilisées dans la gestion de documents d'accompagnement relatifs aux exigences non douanières, tels que les documents sanitaires communs d'entrée, les autorisations FLEGT pour l'importation de bois et de produits dérivés et les certificats d'inspection pour les produits biologiques.

Les actions conjointes dans le cadre du programme Douane 2020 ont constitué un **outil d'échange de connaissances et de bonnes pratiques** entre les autorités douanières et avec d'autres autorités gouvernementales des pays participants. Dans tous les types d'actions

² Système d'opérateur économique agréé, système des renseignements tarifaires contraignants européens (EBTI3) et bulletins d'information pour les régimes particuliers.

³ Système informatique vétérinaire intégré (TRACES) et système d'octroi de licences pour les SACO.

conjointes, notamment les équipes d'experts (un nouvel outil qui favorise une coopération opérationnelle renforcée sur une base régionale ou thématique), le programme a aidé à élaborer des lignes directrices et à recenser, à diffuser et à adopter les meilleures pratiques, ce qui a permis d'améliorer les méthodes de travail et d'assurer une application plus cohérente et harmonisée du droit de l'Union en matière de douane et dans des domaines connexes. **Les actions conjointes ont également joué un rôle dans la préparation de nouvelles initiatives législatives**, telles que la proposition de règlement relatif au guichet unique de l'UE pour les douanes⁴, contribuant ainsi à la modernisation de l'union douanière et à un meilleur fonctionnement du marché unique.

Les **activités de formation** relevant du programme Douane 2020 **ont beaucoup contribué à une application plus cohérente du nouveau cadre législatif douanier (CDU)**, entré en vigueur au cours de la période de financement. Elles ont facilité une compréhension dudit cadre législatif tant par les autorités douanières que par les opérateurs économiques, contribuant ainsi à une mise en œuvre plus harmonieuse. Parallèlement à plusieurs actions conjointes, des activités de formation ont également permis de fournir des orientations dans le cadre de la préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Le programme Douane 2020 a permis d'**instaurer un climat de confiance** entre les administrations douanières et leurs fonctionnaires et a renforcé les relations de travail et les échanges, qui se sont poursuivis au-delà des activités spécifiques du programme. Toutefois, avec la pandémie de COVID-19, ces possibilités de mise en réseau, qui ont toujours été considérées comme un élément clé du programme, se sont faites plus rares. Il est dès lors d'autant plus nécessaire de réévaluer la manière d'optimiser l'organisation de réunions en présentiel et en ligne, ainsi que de réfléchir à la possibilité de recourir à des plateformes et/ou à des canaux plus appropriés qui pourraient permettre de poursuivre le tissage de relations par des moyens virtuels, afin de remplacer ou de compléter les moyens habituels de mise en réseau.

Sur la base de ce qui précède, l'évaluation a montré que le programme Douane 2020 avait eu une **incidence positive sur le fonctionnement et sur la modernisation de l'union douanière et du marché intérieur** et avait, par voie de conséquence, permis de faciliter le commerce légitime et de prévenir les activités illégales. **Le programme a soutenu des activités économiques légitimes** de différentes manières. Premièrement, **la numérisation des procédures douanières, financée au titre du programme, a permis de simplifier et d'harmoniser certaines de ces procédures** (cette tendance devrait en principe se poursuivre à mesure que davantage de systèmes deviennent opérationnels). Ainsi, les coûts de mise en conformité ont été réduits et la sécurité juridique pour les opérateurs économiques a été améliorée, ce qui, en fin de compte, a renforcé la compétitivité des entreprises européennes. Deuxièmement, les supports de formation mis à la disposition des autorités douanières et des opérateurs économiques ont également

⁴ COM(2020) 673 final.

contribué à cet objectif. En outre, les meilleures pratiques établies à la suite d'actions conjointes ont joué un rôle dans l'amélioration des conditions d'exercice d'activités commerciales ainsi que des procédures connexes.

Toutefois, comme indiqué précédemment, **le processus de numérisation est toujours en cours et certains des systèmes informatiques prévus dans le CDU n'ont pas encore été développés ou mis à jour⁵, ce qui retarde la concrétisation des avantages escomptés.** D'une manière générale, les opérateurs économiques consultés estiment qu'il est possible de fluidifier davantage les échanges et ont évoqué les difficultés liées à la complexité de l'environnement informatique, à l'élaboration progressive des composants nationaux par les États membres et à l'insuffisance de la communication à ce sujet. S'il est vrai que ces questions sont avant tout d'ordre politique et relèvent principalement de la responsabilité des États membres de l'UE, elles mettent toutefois en évidence la possibilité de mieux impliquer les opérateurs économiques dans le cadre de la prochaine mouture du programme.

Selon l'évaluation, **le programme a aidé les autorités douanières à prévenir les activités illégales** et, partant, à protéger les intérêts financiers et économiques de l'Union et des États membres. Le processus de numérisation, soutenu par Douane 2020, rend possible la réalisation de contrôles automatisés, de vérifications croisées et de validations de données, ce qui pourrait contribuer à réduire les cas de fraude et les erreurs. En outre, les activités de renforcement des capacités informatiques et les actions conjointes (en particulier les nouvelles équipes d'experts) ont permis d'accroître la coordination entre les autorités douanières et la Commission pour ce qui est de la prévention de la fraude. Les activités visant à renforcer les compétences humaines ont permis d'enrichir la palette de compétences des fonctionnaires des administrations douanières en ce qui concerne les contrôles effectués sur le territoire douanier de l'Union.

Malgré ces constatations positives, **certaines éléments dénotent une application incohérente des contrôles douaniers⁶**, ce qui fait ressortir la nécessité d'adapter le cadre de gestion des risques que la Commission a mis en place avec le soutien du programme pour prévenir les activités illégales. En outre, plusieurs parties prenantes consultées ont évoqué **la fraude dans le commerce électronique comme étant une autre question en suspens.**

⁵ Le CDU a été modifié en 2019 afin de reporter à 2022 le délai de déploiement de trois systèmes nationaux et à 2025 celui de six systèmes transeuropéens. Il s'agit notamment du système traitant les déclarations sommaires d'entrée, du système traitant le transit externe et interne, du système traitant la sortie de marchandises du territoire douanier, du système concernant la garantie du montant d'une dette douanière existante ou potentielle, du statut douanier des marchandises et du dédouanement centralisé.

⁶ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 04/2021 — «Contrôles douaniers: un manque d'harmonisation préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE».

3. EFFICIENCE

Le programme Douane 2020 a engagé un budget de **531,7 millions d'euros** pour la **période 2014-2020**. Ce budget est nettement supérieur aux 272 millions d'euros engagés pour la période de programmation précédente (2007-2013), principalement en raison de l'importance accrue accordée au développement des systèmes d'information européens dans le cadre de la mise en œuvre du CDU. De fait, **87 % du budget a été alloué au développement, à la maintenance et à l'exploitation des systèmes d'information européens dans le domaine des douanes**. Ces systèmes informatiques communs nécessitent manifestement beaucoup de ressources. Toutefois, ils sont indispensables au fonctionnement quotidien des administrations douanières et confèrent toute une série d'avantages dans tous les domaines des activités douanières. Il n'a pas été possible de quantifier ces avantages, mais ils ont principalement trait à la simplification et à la normalisation des procédures douanières fondée sur l'automatisation, à une mise en œuvre plus efficace et à une application cohérente de la législation douanière, ainsi qu'au renforcement de l'interopérabilité et du partage d'informations entre les autorités douanières. Grâce au développement et à l'exploitation des composants communs pour les systèmes d'information européens, le programme a permis de réaliser d'importantes économies d'échelle, en évitant les doubles emplois pour les États membres, tout en réduisant les coûts de mise en conformité et les charges administratives pour les opérateurs économiques. Bien que l'évaluation n'ait pas pu confirmer le rapport coût-efficacité des activités de renforcement des capacités informatiques (principalement en raison des difficultés rencontrées pour quantifier leurs avantages), elle a donné une image globalement positive de leur efficacité.

Les actions conjointes représentaient 11 % du budget engagé et ont grandement contribué à la réalisation des objectifs du programme. Le coût moyen par participant par action et pour tous les types d'actions conjointes (à l'exception des équipes d'experts) s'élevait à environ 742 euros. Les groupes de projet représentaient près de la moitié des dépenses consacrées aux actions conjointes. Cependant, ils constituent probablement le type d'actions conjointes le plus rentable en raison de leur portée (plus de 33 000 participants) et de leur coût relativement faible (676 euros en moyenne par participant). Ils ont renforcé la coopération et les relations de travail entre les participants et ont concouru à l'élaboration d'une nouvelle législation douanière et à la mise en œuvre effective de la législation en vigueur, grâce au recensement des meilleures pratiques de travail en ce qui concerne les procédures administratives. L'évaluation a mis en évidence la nécessité d'améliorer la rapidité d'envoi des invitations aux réunions afin de garantir la participation des meilleurs experts possibles à un moindre coût. En raison de la nature différente des équipes d'experts nouvellement mises en place (et donc des différences entre les données de suivi), il est difficile de comparer le rapport coût-efficacité des équipes d'experts avec les autres actions conjointes. Toutefois, leur potentiel de réduction des coûts a été mis en évidence au cours de l'évaluation, **car elles offrent aux États membres la possibilité de mettre en commun leurs ressources et leur expertise plutôt que d'agir séparément.**

Bien que les activités de **renforcement des compétences humaines** n'aient représenté que 2 % du budget du programme, elles sont considérées comme étant très rentables, en particulier pour ce qui est des formations en ligne, qui peuvent être suivies plusieurs fois sans engendrer de coûts supplémentaires (abstraction faite des mises à jour requises). Comme le montre l'évaluation, les principaux avantages des activités de formation relevant du programme Douane 2020 sont liés à **une application plus cohérente de la législation douanière et, en fin de compte, à un fonctionnement plus efficace et efficient de l'union douanière, car elles renforcent la capacité des fonctionnaires des administrations douanières à s'acquitter de leurs tâches, ainsi que la compréhension des règles douanières par les opérateurs économiques**. Ces éléments ont été particulièrement importants dans le contexte de cette mouture du programme, avec l'entrée en vigueur d'un nouveau cadre législatif douanier. À cet égard, le programme d'apprentissage en ligne de l'UE relatif au CDU, qui se compose de 15 modules destinés à soutenir la mise en œuvre du CDU, a été publié en 2016. Les années suivantes, la priorité a principalement été donnée à la mise à jour et à la traduction de modules existants (avec deux à trois nouveaux modules en anglais par an). Leur publication s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de modules d'apprentissage en ligne utilisés par les pays participants tout au long de la durée du programme. Le nombre de téléchargements de modules d'apprentissage en ligne accessibles au public (à savoir ceux mis à la disposition des opérateurs économiques) est passé de 3 219 en 2014 à 30 408 en 2020. Le nombre de fonctionnaires des administrations douanières nationales formés au moyen d'un matériel de formation commun de l'UE a été multiplié par dix au cours de cette même période de programmation (passant d'un peu plus de 4 000 en 2014 à 40 000 en 2019). Dans l'ensemble, la qualité de ces formations a été jugée satisfaisante.

4. COHERENCE

L'évaluation finale a par ailleurs porté sur la *cohérence externe* du programme avec les politiques et priorités plus larges de l'UE. Les conclusions de l'évaluation à mi-parcours, axée sur la *cohérence interne* entre les différentes caractéristiques et composantes du programme, ainsi que sur sa conception, restent valables. Il ressort de l'évaluation que le **programme Douane 2020 a soutenu d'autres initiatives et programmes de l'UE et a bénéficié des avantages offerts par celles-ci en retour**. Pour illustrer ces liens, on peut citer, comme indiqué dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport, le cas des «mesures de prohibition ou de restriction», lesquelles concernent des formalités réglementaires non douanières (sanitaires, phytosanitaires, environnementales, agricoles, etc.), obligatoires pour l'importation et l'exportation de marchandises, que les autorités douanières sont chargées de faire respecter aux frontières de l'UE. La cohérence avec d'autres programmes de dépenses, tels que Fiscalis 2020, le programme d'appui à la réforme structurelle ou encore Hercule III, ainsi qu'avec leurs domaines d'action respectifs a également été assurée dans une mesure raisonnable, ce qui a permis d'éviter les chevauchements et de parvenir à des effets de complémentarité.

Plusieurs mécanismes ont été utilisés pour assurer cette cohérence, tels que des réunions et des consultations interservices entre différents services de la Commission, des groupes mixtes de projet et d'experts, la participation d'observateurs de différents services de la Commission aux réunions ou activités des groupes de projet, ou encore l'évaluation des propositions de projets par des fonctionnaires de différents services de la Commission. Malgré les résultats positifs observés, l'évaluation ainsi que l'analyse d'impact réalisée pour le prochain programme de financement ont montré qu'il était encore possible d'accroître les effets de complémentarité et les synergies dans certains domaines. Par exemple, de nouvelles synergies pourraient être envisagées avec le programme qui succède à Hercule III en ce qui concerne le développement de référentiels de données ou l'analyse conjointe des données, ou avec le Fonds pour la sécurité intérieure et l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas, en recherchant une approche plus concertée et intersectorielle au niveau opérationnel. La coopération avec les pays tiers en vue de la réalisation des objectifs environnementaux de l'UE et internationaux a également été soulignée comme un domaine potentiel dans lequel la cohérence pourrait être renforcée.

Enfin, l'évaluation a permis de mettre en avant d'autres moyens d'améliorer la cohérence. Il s'agit par exemple de donner un caractère plus structuré et plus formel à la coopération entre les services de la Commission concernés, conformément aux principes et recommandations du cadre d'interopérabilité européen⁷, d'améliorer la visibilité du programme et sa complémentarité avec d'autres fonds de l'UE dans les États membres ou encore d'étudier les possibles synergies informatiques avec d'autres programmes de l'UE qui exploitent d'importants systèmes électroniques.

L'initiative qui lui succédera pourrait être améliorée par la proposition à venir de règlement relatif à un niveau élevé d'interopérabilité dans le secteur public dans l'ensemble de l'Union⁸ afin de garantir encore davantage des interactions interdisciplinaires et transfrontières fluides. Cela permettrait également de trouver des solutions efficaces et d'acquérir une expérience pratique qui pourrait profiter à d'autres.

5. PERTINENCE

L'union douanière fait partie intégrante du fonctionnement du marché unique et en est un élément essentiel. Étant donné qu'elle relève exclusivement de la compétence de l'UE, la législation douanière est adoptée au niveau de l'UE, mais elle est mise en œuvre par les États membres. Le bon fonctionnement de l'union douanière relève donc principalement de la responsabilité des administrations douanières, pour lesquelles il est de plus en plus important d'échanger des informations, de coopérer et de renforcer leurs capacités administratives. Il

⁷ Voir la page [The European Interoperability Framework in detail | Joinup \(europa.eu\)](https://joinup.europa.eu/).

⁸ Voir programme de travail de la Commission pour 2022, ([annexes](#), p. 8).

convient en outre de considérer les opérateurs économiques comme un groupe cible dont les besoins doivent également être pris en considération.

La pertinence du programme Douane a été confirmée par l'évaluation à mi-parcours, qui a conclu que les objectifs spécifiques et opérationnels du programme répondaient aux besoins des parties prenantes concernées et que des politiques ambitieuses n'auraient pas été envisageables sans le programme. **L'évaluation finale a donc mis l'accent sur la pertinence *inchangée*** du programme à la lumière des évolutions intervenues depuis l'évaluation à mi-parcours, en particulier le **Brexit** et la **pandémie de COVID-19**. En outre, **l'évaluation a porté sur la question de savoir si le programme tenait compte des problèmes et actions recensés dans le plan d'action en matière douanière de 2020** intitulé «Faire passer l'union douanière à l'étape supérieure»⁹, qui propose une stratégie révisée pour l'union douanière.

L'évaluation finale a montré que **le programme reste pertinent et conserve sa raison d'être** et que les besoins des parties prenantes sont restés largement inchangés depuis l'évaluation à mi-parcours. C'est ce qu'a également montré **l'analyse d'impact pour le programme Douane après 2020, dans laquelle ces besoins ont été confirmés**. En outre, **le plan d'action en matière douanière de 2020 proposait une série d'actions liées aux objectifs spécifiques et opérationnels du programme**, confirmant ainsi leur pertinence inchangée. Les actions proposées, qui sont bien alignées sur les objectifs du programme, concernaient la gestion des risques, la gestion du commerce électronique, la promotion du respect des obligations et la coopération opérationnelle entre les autorités douanières¹⁰.

Il a été estimé que le programme était toujours particulièrement pertinent au regard de la **nécessité d'harmoniser l'application et la mise en œuvre effective des règles de l'union douanière**. Dans le cadre de l'évaluation, les autorités douanières, mais aussi les opérateurs économiques, ont indiqué que les activités du programme avaient aidé les États membres à se rapprocher et, par conséquent, à parvenir à une meilleure compréhension commune de ces règles. La mise en réseau, l'échange d'idées et de pratiques ainsi que la formulation d'orientations et de normes communes ont été considérés comme des aspects importants de ces activités. Les autorités douanières ont également confirmé qu'**il était toujours nécessaire que le programme soutienne les États membres dans la numérisation et la modernisation des procédures douanières, des processus toujours en cours**.

D'une manière générale, les **opérateurs économiques** interrogés ont **demandé une simplification et une harmonisation accrues de la législation et des procédures douanières et ont confirmé que ce besoin est toujours présent**. En ce qui concerne la gestion du programme, **certains opérateurs économiques ont plaidé en faveur d'une coopération et**

⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, intitulée «Faire passer l'union douanière à l'étape supérieure: un plan d'action», COM(2020) 581 final.

¹⁰ Dans le plan d'action, cette rubrique s'intitule «agir comme une entité unique».

d'une communication plus proactives avec les entreprises, ainsi que d'une meilleure communication d'informations à celles-ci. Cette recommandation avait déjà été formulée dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours du programme et ce point sera pris en compte au cours de la prochaine période de financement.

Dans l'ensemble, le programme s'est bien adapté aux événements imprévus, tels que la COVID-19 et le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. **Les activités du programme ont contribué à préparer le terrain pour le retrait du Royaume-Uni de l'UE**, ce qui a témoigné de la souplesse du programme pour faire face à des événements imprévus. Les autorités douanières ont été régulièrement informées des progrès réalisés à cet égard et ont participé à diverses réunions et séminaires¹¹ à ce sujet. Des actions conjointes spécifiques ont été menées dans ce domaine clé afin de soutenir la préparation, l'application et la mise en œuvre du droit de l'Union. Un soutien spécifique à la formation a également été fourni en 2019 en ce qui concerne la préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne¹². En outre, les modifications devant être apportées aux systèmes transeuropéens, tels que le système de contrôle à l'exportation (SCE), le nouveau système de transit informatisé (NSTI) et d'autres systèmes, ont été préparées et mises en œuvre en temps utile et de manière coordonnée. Malgré cette évaluation positive, les autorités douanières consultées estiment qu'**un soutien supplémentaire du programme est toujours nécessaire dans ce domaine**.

Le programme s'est également bien adapté à la pandémie de COVID-19 et à la nouvelle réalité. Tant les autorités douanières que les opérateurs économiques consultés ont convenu que **les services de la Commission chargés des douanes avaient réagi rapidement à la crise**, en adoptant des actes législatifs, en publiant des lignes directrices et en soutenant activement les États membres et les entreprises pour permettre une certaine souplesse en ce qui concerne les obligations douanières et le dédouanement. En ce qui concerne les activités du programme, après quelques **interruptions et des lenteurs enregistrées initialement dans les actions conjointes et dans la mise à l'essai de nouveaux systèmes informatiques**, le programme s'est bien adapté à la situation. Toutefois, la **dimension plus virtuelle de l'environnement semble avoir eu une incidence sur les possibilités de mise en réseau**. Certaines autorités douanières considèrent ainsi que **les systèmes de gestion du programme sont obsolètes et ne sont pas adaptés à la nouvelle réalité reposant davantage sur des méthodes virtuelles de travail et de mise en réseau**.

¹¹ Le séminaire technique d'experts (EU-27) sur les effets du retrait du Royaume-Uni de l'UE sur les systèmes informatiques douaniers (CPG/054/047), qui s'est tenu le 13 février 2019, en est un exemple. Cette réunion s'adressait aux experts qui assistent régulièrement aux réunions du groupe de coordination sur la douane électronique.

¹² Grâce à l'élaboration de programmes de formation accélérée en matière douanière pour la montée en compétences et l'intégration des nouvelles recrues, destinés à être utilisés directement par les autorités nationales.

De leur côté, les **opérateurs économiques** ont souligné que **la gestion du commerce électronique et l'innovation technologique en matière de procédures douanières** constituaient deux besoins en constante évolution qui n'ont pas été suffisamment pris en compte par la Commission et par les États membres dans le cadre du programme, confirmant ainsi sa pertinence inchangée.

6. VALEUR AJOUTÉE DE L'UE

La politique douanière est une compétence exclusive de l'UE. Toutefois, la mise en œuvre de la législation douanière de l'UE incombe aux États membres. Le cadre juridique de l'UE en soi ne garantit pas suffisamment le bon fonctionnement de l'union douanière. Il convient de compléter celui-ci par des mesures de soutien, comme le prévoit le programme Douane 2020, afin de veiller à ce que la législation douanière de l'UE soit appliquée de manière convergente et cohérente au niveau national.

Comme mentionné précédemment, le programme Douane 2020 a contribué à soutenir tous les aspects de la mise en œuvre du CDU. Si le CDU avait été mis en œuvre isolément, sans le soutien du programme, les difficultés auraient certainement été plus grandes et l'harmonisation moindre. Le programme Douane 2020 a contribué à la viabilité financière des systèmes d'information européens, qui sont primordiaux pour garantir la disponibilité et le partage de données de la chaîne d'approvisionnement et d'informations relatives aux risques. Ce faisant, le programme Douane 2020 a permis de réaliser des **économies d'échelle** et des **gains d'efficacité**, aidant ainsi les administrations nationales (et dans de nombreux cas les opérateurs économiques) à économiser du temps et des ressources, en particulier pour les pays participants ayant des administrations douanières de plus petite taille et disposant de moins de ressources. Tout ce qui concerne l'interopérabilité et l'interconnectivité des systèmes informatiques centraux constitue une valeur ajoutée de l'UE. Les caractéristiques symbiotiques de l'architecture centrale des systèmes d'information européens sont sans égales et ne peuvent pas être reproduites au niveau national.

Les actions conjointes ont permis de mettre en commun l'expertise et les connaissances des pays participants, offrant aux administrations des **possibilités inégalées en matière de coopération**, de communication et de mise en réseau; en définitive, elles instaurent un climat de confiance et entraînent une plus grande convergence des approches et pratiques. Il en va de même pour les activités de formation; celles-ci ont non seulement aidé les administrations douanières nationales à mieux comprendre et mettre en œuvre la législation douanière de l'UE et ses procédures connexes, mais, plus important encore, elles ont aussi permis d'y parvenir d'une manière plus uniforme. Les gains d'efficacité ont été les plus importants, en particulier pour les pays participants qui n'avaient pas d'expertise dans un domaine spécifique ou qui ne disposaient pas de programmes de formation nationaux bien développés. Il aurait été difficile et plus coûteux pour ces pays de s'en sortir seuls ou cela n'aurait pas été possible du tout. En définitive, le programme Douane 2020 a contribué au rapprochement des approches nationales, à

l'instauration d'un climat de confiance et à l'élaboration d'un discours unique et d'une vision partagée.

Si le programme n'existait pas, la coopération entre les pays participants aurait été bien plus compliquée; elle aurait reposé sur des relations non structurées, des canaux formels chronophages et des accords de réciprocité (accords bilatéraux ou multilatéraux dont les dispositions sont fondées sur la réciprocité), ce qui serait bien plus difficile et onéreux à mettre en place dans la pratique et à maintenir. Étant donné l'ampleur des opérations relevant de Douane 2020 si l'on tient compte du nombre important d'actions conjointes, la polyvalence des sujets, leur dimension européenne ou la participation paneuropéenne à des actions et des formations, il est difficile d'imaginer que des activités similaires auraient été organisées à un tout autre niveau. En ce qui concerne les systèmes d'information européens, en l'absence de financement à l'avenir pour assurer la continuité de leur développement et de leur maintenance, il serait difficile de continuer à les utiliser au-delà du moyen terme. Le risque d'obsolescence serait élevé, et les économies d'échelle et les réductions des coûts globaux seraient perdues.

Douane 2020 a permis de générer des réalisations concrètes et a aidé les agents des douanes à acquérir des compétences et à échanger des expériences. Aucune des réalisations du programme ne serait susceptible de se poursuivre au-delà du court terme si le programme devait être interrompu. Les différences existantes persisteraient et les réseaux mis en place grâce à des années de collaboration disparaîtraient.

7. CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS TIRES

L'évaluation a montré que le programme s'est révélé **efficace pour atteindre ses objectifs** et a **contribué de manière significative à l'amélioration du fonctionnement de l'union douanière** et à sa modernisation. Il a encouragé la coopération et l'échange d'informations, allant de la facilitation de la convergence au niveau stratégique au rapprochement des approches, de l'interprétation, des procédures administratives, des meilleures pratiques et des règles au niveau opérationnel. Le programme a joué un rôle particulièrement important dans la transition vers un environnement sans support papier pour les douanes, à l'appui du développement et du fonctionnement des systèmes d'information européens dans le domaine des douanes, en contribuant à leur viabilité financière et en garantissant la disponibilité et l'échange de données de la chaîne d'approvisionnement et d'informations pertinentes en matière de risques.

Du point de vue de l'**efficience**, les difficultés rencontrées pour quantifier les avantages des activités relevant du programme Douane 2020 ont empêché l'évaluation de déterminer avec précision dans quelle mesure les ressources du programme avaient produit les meilleurs résultats possibles aux coûts les plus bas possibles. Toutefois, si l'on tient compte des constatations relatives à l'efficacité, parallèlement aux coûts, **le programme a globalement apporté une valeur ajoutée aux autorités douanières de l'UE et des États membres moyennant un coût raisonnable.**

L'évaluation a abouti à une conclusion positive en ce qui concerne la **cohérence du programme Douane 2020 avec les politiques plus larges de l'UE**, en particulier, mais pas uniquement, en ce qui concerne les mesures de prohibition et de restriction que les autorités douanières doivent appliquer à la frontière. Elle a également **confirmé la valeur ajoutée du programme**, en ce qu'il couvre tous les aspects de la mise en œuvre du CDU, ce qui nécessite des solutions de l'UE aux problèmes de l'UE et une coopération étroite entre les États membres. Le programme a contribué à la viabilité financière des systèmes d'information européens interopérables et interconnectés, en satisfaisant aux exigences du CDU grâce à de plus grandes économies d'échelle et une efficacité accrue. Enfin, l'évaluation a révélé que le **programme Douane restait pertinent, notamment par rapport aux besoins des administrations douanières nationales**, qui en sont les principaux bénéficiaires. Dans l'ensemble, le programme continue de répondre aux besoins des parties prenantes: il s'est bien adapté aux événements imprévus (tels que la COVID-19 et le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne) et il a tenu compte des problèmes et des priorités recensés dans l'analyse d'impact du prochain programme Douane et dans le plan d'action en matière douanière de 2020.

Malgré les progrès accomplis, l'analyse réalisée selon les cinq critères d'évaluation a mis en évidence un certain nombre de questions et d'enseignements tirés. Les domaines ci-après ont été mis en avant comme étant des domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires.

- L'évaluation a fourni des éléments attestant de **différences dans l'application des contrôles douaniers**, ce qui laisse supposer que le cadre de gestion des risques existant pourrait être révisé. En outre, plusieurs parties prenantes ont évoqué la fraude dans le commerce électronique comme étant une autre question en suspens, tandis que certaines autorités douanières estiment qu'un soutien supplémentaire du programme est toujours nécessaire en ce qui concerne les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. C'est ce qu'ont également montré l'évaluation réalisée par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial sur les contrôles douaniers¹³ et le rapport 2022 du groupe de sages portant sur les défis auxquels est confrontée l'union douanière¹⁴. Dans cette perspective, les actions mises en œuvre dans le cadre des futurs programmes pourraient être conçues pour contribuer à remédier à ces différences.
- L'évaluation a montré qu'en dépit des progrès significatifs accomplis en ce qui concerne le développement des structures et systèmes informatiques, certains des systèmes informatiques prévus dans le CDU n'ont pas encore été développés ou mis à jour, raison pour laquelle **les opérateurs économiques n'ont pas perçu les avantages du CDU** et

¹³ Cour des comptes européenne, Rapport spécial 04/2021 — «Contrôles douaniers: un manque d'harmonisation préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE».

¹⁴ Voir [TAX-20-002-Future customs-REPORT BIS v5 \(WEB\).pdf](#). Le rapport indique que des divergences subsistent entre les autorités douanières nationales en ce qui concerne l'application des règles et procédures et que les douanes rencontrent des difficultés croissantes pour contrôler les frontières.

ont fait part de leurs préoccupations quant à la complexité de l'environnement informatique douanier. Ils ont insisté sur la nécessité de simplifier et d'harmoniser davantage la législation et les procédures douanières. C'est également l'une des conclusions tirées à l'issue de l'évaluation intermédiaire de la mise en œuvre du CDU, à savoir que *«de nombreuses règles ne sont toujours pas appliquées de manière uniforme dans les États membres. L'automatisation complète des procédures douanières est toujours en cours [...], même si des étapes importantes ont déjà été franchies»*¹⁵.

- L'évaluation a montré que de **nouvelles synergies** pourraient être envisagées avec le programme qui succède à Hercule III, par exemple en ce qui concerne le développement de référentiels de données ou l'analyse conjointe des données, ou avec d'autres programmes de l'UE qui exploitent d'importants systèmes électroniques. Il a été estimé que la coordination qui existe actuellement au sein de la Commission était bonne, mais l'évaluation a aussi mis en lumière la nécessité d'étudier en permanence les moyens d'améliorer la coordination avec d'autres services dans la perspective d'un monde en mutation rapide. L'évaluation a également souligné la nécessité d'accroître la visibilité du programme. Il était en outre indiqué dans l'évaluation intermédiaire de la mise en œuvre du CDU que *«la mise en œuvre du code des douanes de l'Union ne tirait pas pleinement parti des synergies potentielles avec les politiques connexes et qu'une coordination adéquate entre les autorités douanières et les autres administrations nationales compétentes chargées d'appliquer les politiques de l'UE à la frontière faisait défaut»*.
- Le processus d'évaluation a montré qu'il pourrait être utile que la Commission et les États membres **partagent davantage de données en matière douanière**. Cela permettrait, entre autres, de mieux mesurer les coûts et les avantages des investissements réalisés. La nécessité d'améliorer les données douanières a également été soulignée dans le rapport 2022 du groupe de sages. Le détail de leur recommandation n° 2, qui concerne l'introduction d'une *«nouvelle approche des données, axée sur l'obtention de données de meilleure qualité»*, laisse à entendre que le programme Douane devrait se concentrer sur cette finalité: *«[l]e budget existant pour la période 2021-2027 pourrait être recentré sur ces objectifs»*¹⁶

¹⁵ Voir [DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION ÉVALUATION INTERMÉDIAIRE de la mise en œuvre du code des douanes de l'Union | Office des publications de l'UE \(europa.eu\)](#).

¹⁶ La recommandation n° 2 est libellée comme suit: *«Introduire une nouvelle approche des données, axée sur l'obtention de données de meilleure qualité fondées sur des sources commerciales, en veillant à ce que ces données soient validées par recoupement tout au long de la chaîne, mieux partagées entre les administrations et mieux exploitées pour la gestion des risques dans l'UE. Préciser quels acteurs privés – y compris les plateformes de commerce électronique – doivent fournir des données, ainsi que les coûts liés au non-respect des règles. Fournir aux entreprises un point d'entrée unique pour les formalités douanières et un guichet/portail unique. Stocker et gérer correctement les données dans un entrepôt de données central. Le budget existant pour la période 2021-2027 pourrait être recentré sur ces objectifs.»*

- L'évaluation a montré que le programme reste pertinent pour financer le développement, la mise en œuvre et l'**exploitation d'infrastructures** et de systèmes **informatiques** dans ce domaine, étant donné qu'ils nécessitent beaucoup de ressources et sont susceptibles de générer des économies d'échelle et de gamme. Cela est conforme à la recommandation n° 9 du rapport 2022 du groupe de sages, à savoir «*[m]ettre à la disposition des autorités douanières des ressources, des compétences et des équipements suffisants pour qu'elles soient en mesure de remplir leurs missions*».
- L'évaluation a confirmé i) que les actions conjointes offraient aux États membres la possibilité d'accéder à un réservoir de connaissances et d'experts plus large qu'au niveau individuel et de réaliser des économies d'échelle; et ii) que les équipes d'experts renforcent la coopération opérationnelle et permettent une application plus cohérente de la législation douanière. Toutefois, elle a également montré que la gouvernance des équipes d'experts demandait beaucoup de travail et qu'aucune équipe d'experts ne réunissait tous les États membres; la coopération est donc nécessairement limitée. Dans ce contexte, les cadres du programme Douane 2020 n'ont peut-être pas été suffisants pour relever tous les défis auxquels est actuellement confrontée l'union douanière et, comme le souligne le rapport de 2022 du groupe de sages, il pourrait être nécessaire de mettre en place un nouvel acteur opérationnel chargé de soutenir et de coordonner les efforts des États membres, en assurant une coopération plus intégrée afin de garantir que l'union douanière agisse de manière uniforme.

À la suite de l'évaluation à mi-parcours du programme, la Commission a présenté un plan d'action sur la manière de donner suite aux treize recommandations formulées alors. Ces dernières concernaient les thèmes suivants: programmation et conception, mise en œuvre, suivi et rapports, et communication. Plusieurs actions ont été mises en œuvre, tandis que d'autres sont toujours en cours d'exécution dans le cadre du nouveau programme. Dans l'ensemble, la Commission est consciente de ces défis et s'efforce de les relever dans le cadre de la mise en œuvre du programme Douane 2021-2027.