



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 22 mai 2023
(OR. en)

9622/23

UD 111
ENFOCUSTOM 58
ECOFIN 455
MI 433
COMER 59
TRANS 195
FISC 96

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	22 mai 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 257 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN Réforme douanière: faire passer l'union douanière à l'étape supérieure

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 257 final.

p.j.: COM(2023) 257 final

Bruxelles, le 17.5.2023
COM(2023) 257 final

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

Réforme douanière: faire passer l'union douanière à l'étape supérieure

1. INTRODUCTION

Il est temps de faire passer l'union douanière à l'étape supérieure, en la dotant d'un cadre plus solide qui nous permette de mieux protéger nos citoyens et notre marché unique. Je proposerai un train de mesures audacieuses pour une approche européenne intégrée, afin de renforcer la gestion des risques en matière douanière et d'aider les États membres à procéder à des contrôles efficaces. Ursula von der Leyen, présidente de la Commission européenne, juillet 2019¹.

L'union douanière est une véritable réussite de l'intégration et de la prospérité européennes: l'Union européenne tire de nombreux avantages des liens qu'elle a tissés avec le reste du monde dans le cadre du commerce international, tandis que les marchandises peuvent circuler librement au sein du marché unique de l'UE, le plus grand marché unique intégré au monde². En 2021, la valeur des échanges commerciaux de l'UE avec d'autres pays s'élevait à 4 300 milliards d'EUR, ce qui représente 14 % du commerce mondial, tandis que 56 millions d'emplois dans l'UE sont liés aux échanges intra-UE³.

Les douanes sont les gardiennes de la frontière extérieure de l'UE en ce qui concerne les marchandises et la sécurité de nos chaînes d'approvisionnement. Les douanes surveillent l'ensemble des marchandises qui entrent dans l'union douanière ou en sortent, 24 heures par jour et 365 jours par an; en 2021, elles ont traité 691,5 millions de déclarations d'importation, 17,5 millions de mouvements de transit et 486,3 millions de déclarations d'exportation⁴. Les douanes recensent les risques, sur la base des renseignements sur le commerce et la sécurité, et procèdent à des contrôles pour garantir le respect des règles de l'UE. En 2021, les douanes ont perçu plus de 50 milliards d'EUR d'impositions et environ 25 milliards d'EUR de droits de douane. 75 % des droits perçus servent à financer le budget de l'UE, ce qui représente 8 % des recettes du budget de l'UE. À un moment où les besoins de financement pour couvrir les investissements publics sont en hausse, il est d'une importance stratégique de doter les douanes au sein de l'UE des outils leur permettant de protéger les intérêts financiers de l'UE et des États membres. Parallèlement, les tarifs douaniers et les autres mesures commerciales protègent l'UE contre les pratiques commerciales déloyales. De plus en plus, le rôle des douanes dans la protection de l'UE va au-delà du cadre tarifaire, en assurant en collaboration avec d'autres autorités le respect des normes dans le domaine de la santé, de l'environnement, de la sûreté et de la sécurité, par exemple, et en particulier en adoptant des mesures de prohibition et de restriction⁵ pour lutter contre le trafic illicite de stupéfiants et d'armes à feu, entre autres.

Le début des années 2020 a été marqué par des bouleversements dans le paysage géopolitique qui ont entraîné des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement mondiales, soulignant à nouveau la nécessité pour l'UE de recenser et de réduire ses dépendances stratégiques. Pour ce faire, il convient de recourir à une combinaison de mesures, conformément au plan industriel du pacte vert pour l'Europe⁶. Afin de permettre aux entreprises de l'UE de prospérer dans cette nouvelle ère, tout en préservant et développant les

¹ [Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024](#), page 16.

² Mesuré en parités de pouvoir d'achat, Perspectives de l'économie mondiale, FMI.

³ [Commerce international de marchandises - Statistics Explained \(europa.eu\)](#).

⁴ [Union douanière de l'UE – unique au monde \(europa.eu\)](#).

⁵ Commission européenne, direction générale de la fiscalité et de l'union douanière, [liste intégrée des mesures de prohibition et de restriction de l'UE](#): calendrier indicatif et liste établis à la suite de l'avis juridique du 1.1.2022, Office des publications de l'Union européenne, 2022.

⁶ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions intitulée «Plan d'investissement du pacte vert pour l'Europe», COM(2023) 62 final.

capacités de production au sein du marché unique, notamment dans les secteurs critiques, il est essentiel de garantir des conditions de concurrence équitables vis-à-vis des producteurs de pays tiers. La concurrence internationale ne peut fonctionner au bénéfice mutuel des partenaires commerciaux que si les règles sont appliquées et respectées. L'UE et ses partenaires commerciaux ont intérêt à mettre un terme à la concurrence déloyale et aux méthodes de production qui portent atteinte aux normes de l'UE en matière de santé, de sécurité et de sûreté ou qui exploitent l'environnement ou le travail forcé.

Le bon fonctionnement de l'union douanière est donc primordial pour la compétitivité, le développement durable et la résilience de l'UE. Une réforme et un renforcement de l'union douanière permettront de préserver l'intégrité du marché unique, ce qui contribuera au maintien de la compétitivité de l'UE dans le cadre de la double transition écologique et numérique. Cela signifie que la surveillance et le contrôle efficaces des chaînes d'approvisionnement des marchandises à la frontière extérieure de l'UE revêtent plus que jamais une importance stratégique pour l'UE.

2. DES DOUANES EN TRANSITION ET SOUS PRESSION

À l'heure actuelle, les douanes européennes ne fonctionnent pas encore comme une «entité unique». L'union douanière est donc laissée à la merci de son maillon le plus faible. Les changements progressifs introduits au fil des ans étaient nécessaires [...]. Néanmoins, dans un monde en mutation rapide, ceux-ci ne sont pas suffisants pour faire face à l'ampleur des défis à relever par les douanes. L'union douanière n'est pas «adaptée à l'objectif poursuivi»
Groupe des sages sur l'avenir des douanes⁷

Lors des récentes crises, et malgré les limites du cadre actuel, les douanes ont réagi rapidement et avec succès. Elles ont joué un rôle essentiel dans la réponse coordonnée et énergique de l'UE à l'invasion non provoquée de l'Ukraine par la Russie: allant du respect des interdictions d'exportation - notamment pour les biens à double usage et les biens militaires - et des contrôles à l'importation au soutien en faveur de l'aide humanitaire au moyen de franchises de droits et de voies réservées. À peine un an plus tôt, les douanes avaient déjà joué un rôle déterminant pendant la pandémie de COVID-19 en assurant la surveillance du transit des vaccins et du matériel médical vitaux et en s'adaptant aux perturbations et changements qui ont touché les chaînes d'approvisionnement mondiales. Dans le même temps, la fin de la période de transition qui a suivi le retrait du Royaume-Uni de l'Union a modifié de façon effective les limites de l'union douanière en 2021; un défi de taille que les douanes ont géré de main de maître.

Ces crises ont cependant aussi mis en évidence la nécessité incontestable d'une modernisation structurelle pour faire des douanes de l'UE une capacité stratégique de l'Union européenne. Conformément au règlement relatif au code des douanes de l'Union (CDU)⁸ en vigueur et au cadre de gouvernance qui en découle, la législation douanière et les tarifs communs relèvent de la compétence exclusive de l'UE, tandis que les États membres sont chargés de les mettre en œuvre, qui plus est en ayant recours à la gestion des risques et aux contrôles sur place. La Cour des comptes européenne estime que cette configuration entraîne des divergences considérables et très peu souhaitables dans l'application de la législation douanière entre les États membres, ce qui affaiblit l'union douanière, porte préjudice aux intérêts financiers de l'UE et permet *aux opérateurs qui ne respectent pas la*

⁷ Plus d'union dans les douanes européennes: dix propositions pour adapter l'union douanière de l'UE à une Europe géopolitique, [Rapport du groupe de sages sur la réforme de l'union douanière de l'UE](#), Bruxelles, mars 2022.

⁸ Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1).

*législation [de] cibler les points d'entrée dans l'UE où le nombre de contrôles est moins élevé*⁹. Ces mêmes faiblesses et lacunes sont également exploitées par le commerce de produits non conformes et les opérations criminelles organisées, ce qui compromet la sécurité de l'UE et l'intégrité du marché unique. Les études indépendantes réalisées montrent systématiquement que les taux de non-conformité des produits importés dans divers secteurs manufacturiers, tels que les produits chimiques¹⁰ et les jouets¹¹, sont élevés. Les produits non conformes qui entrent dans l'UE entravent la compétitivité des entreprises respectueuses des règles et présentent des risques graves pour la santé et la vie des consommateurs de l'UE, en raison des blessures et des décès prématurés qu'ils engendrent et de la douleur incommensurable occasionnée aux personnes concernées. D'après un rapport récent, 95 % des produits vendus par l'intermédiaire de places de marché en ligne ne sont pas conformes à la législation sur les produits chimiques d'une manière ou d'une autre¹². À cet égard, les coûts pour la société sont estimés à 76,6 milliards d'EUR par an¹³.

Les douanes ont de plus en plus de mal à faire face à des tâches toujours plus nombreuses. Ces dernières années, l'UE a approuvé un nombre considérable d'actes législatifs très ambitieux fixant des normes dans les domaines de l'environnement, de la sécurité, de la santé, de la société et du numérique, qui définissent le mode de fonctionnement des entreprises au sein du marché unique et au-delà. Parmi les exemples récents, on peut citer la mise à jour du règlement relatif à la sécurité générale des produits¹⁴, le règlement visant à réduire au minimum la déforestation induite par l'UE¹⁵, le règlement interdisant les produits issus du travail forcé¹⁶, le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières de l'UE¹⁷ et l'acte législatif européen sur l'accessibilité¹⁸. À ce jour, les marchandises doivent être conformes à plus de 370 actes législatifs de l'UE que les douanes sont chargées de faire respecter. L'augmentation constante des tâches liées au contrôle du respect de la législation de l'UE relative aux mesures de prohibition et de restriction s'est traduite par une forte pression sur les douanes. En outre, sans une surveillance centrale des chaînes d'approvisionnement, l'UE ne dispose pas d'une visibilité intégrale et d'un contrôle total des marchandises qui entrent sur le marché unique et en sortent. Cette situation affaiblit non seulement la crédibilité des politiques sectorielles de l'UE, mais aussi restreint le pouvoir de l'Union en tant qu'acteur géopolitique.

⁹ Rapport spécial n° 04/2021 de la Cour des comptes européenne: [Contrôles douaniers: un manque d'harmonisation préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE](#).

¹⁰ Sur la base du dernier rapport sur le contrôle de l'application des règlements REACH et CLP, jusqu'à 28 % des importations ne sont pas conformes au règlement REACH et au règlement sur la classification, l'étiquetage et l'emballage (CLP). D'après un rapport du CEFIC (Conseil européen de l'industrie chimique), en 2020, 80 % des articles non conformes contenant des substances chimiques interdites ou soumises à restrictions provenaient de l'extérieur de l'UE/EEE.

¹¹ Entre 2016 et 2021, les jouets dangereux découverts sur le marché de l'UE représentaient plus d'un quart du nombre total d'alertes RAPEX/Safety Gate, avec une part considérable de jouets dangereux originaires de pays tiers (dont 85 % provenant exclusivement de Chine).

¹² [Rapport du BEE sur les plateformes en ligne](#): rôle et responsabilité dans la politique d'écoconception.

¹³ Analyse d'impact accompagnant le document «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la sécurité générale des produits» [SWD(2021) 168 final].

¹⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la sécurité générale des produits, modifiant le règlement (UE) n° 1025/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 87/357/CEE du Conseil et la directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil [COM(2021) 346 final].

¹⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union ainsi qu'à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) n° 995/2010 [COM(2021) 706].

¹⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'interdiction des produits issus du travail forcé sur le marché de l'Union [COM(2022) 453 final].

¹⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières [COM(2021) 564 final].

¹⁸ Directive (UE) 2019/882 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services (JO L 151 du 7.6.2019, p. 70).

Cette problématique est aggravée par une augmentation drastique des volumes des échanges, due en grande partie à la croissance extraordinaire du commerce électronique qui génère un nombre exponentiel de petits colis de marchandises de faible valeur. La réforme de la TVA aux fins du commerce électronique de 2017, qui visait à répondre à la forte croissance du commerce électronique, a introduit plusieurs simplifications pour la perception de la taxe sur les opérations de commerce électronique et a supprimé l'exonération de TVA sur les biens importés¹⁹. La réforme n'a pas supprimé le seuil de franchise douanière de 150 EUR, mais elle a introduit l'obligation de déposer une déclaration en douane électronique, ce qui a donné lieu à 1 milliard de déclarations en douane supplémentaires en 2022, venant s'ajouter aux déclarations en douane normales, dont le nombre a déjà presque doublé, pour passer de 376,8 millions d'articles en 2019 à 691,5 millions d'articles en 2021. De plus, le maintien de l'exonération des droits de douane pour les marchandises d'une valeur maximale de 150 EUR a laissé la porte ouverte à l'utilisation abusive systématique de ce seuil en ayant recours à la sous-évaluation et au fractionnement des envois. Environ 65 % des envois issus du commerce électronique sont sous-évalués²⁰ dans le but d'éviter les droits de douane, alors que 66 % des produits achetés en ligne ne satisfont pas aux exigences de l'UE en matière de sécurité, selon certaines études²¹. Enfin, la différence entre le traitement TVA et douanier des marchandises issues du commerce électronique rend le système complexe pour les parties concernées. Aujourd'hui, les douanes ne disposent pas des moyens nécessaires pour veiller à la bonne application des règles du commerce international au commerce électronique transfrontière. Il convient de mettre en place un régime douanier sur mesure pour le commerce électronique.

La réforme douanière de 2013 établissant le CDU, en vigueur depuis mai 2016, a permis aux douanes de l'UE de passer à un environnement sans papier, intégré et entièrement électronique. Le déploiement informatique de la réforme est en cours et sera achevé d'ici la fin de 2025. Il se concentre sur la numérisation des processus existants sans modifier les principes sous-jacents. Toutefois, comme cela a déjà été mentionné dans la communication intitulée «Faire passer l'union douanière à l'étape supérieure: un plan d'action»²², qui a obtenu un large soutien du Conseil dans ses conclusions de décembre 2020, l'achèvement en cours du déploiement du CDU est nécessaire mais insuffisant pour relever les défis émergents. De même, le Parlement européen a souligné qu'il importait de numériser intégralement les systèmes informatiques douaniers d'ici à 2025 mais a appelé à de nouvelles réformes afin d'améliorer le CDU et de l'adapter «aux défis et aux risques liés au commerce électronique»²³. L'approche actuelle consistant à connecter les systèmes informatiques nationaux au niveau de l'UE a atteint sa limite. Non seulement le développement et la maintenance de 27+1 systèmes informatiques coûtent cher, de même que la connexion des opérateurs à différents systèmes nationaux, mais aussi la vitesse d'adaptation au changement est lente et les données douanières restent fragmentées.

¹⁹ Directive (UE) 2017/2455 du Conseil du 5 décembre 2017 modifiant la directive 2006/112/CE et la directive 2009/132/CE en ce qui concerne certaines obligations en matière de taxe sur la valeur ajoutée applicables aux prestations de services et aux ventes à distance de biens (JO L 348 du 29.12.2017, p. 7).

²⁰ Copenhagen Economics (2016), *E-commerce imports into Europe: VAT and Customs treatment* [Importations en Europe dans le cadre du commerce électronique: traitement TVA et douanier].

²¹ https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2021-004_is_it_safe_to_shop_on_online_marketplaces.pdf

²² 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].

²³ Résolution du Parlement européen du 18 janvier 2023 sur le 30^e anniversaire du marché unique: célébrer les réalisations et envisager les évolutions futures, (2022/3015(RSP)).

3. L'ETAPE SUPERIEURE – PRINCIPES FONDAMENTAUX ET CARACTERISTIQUES ESSENTIELLES DE LA REFORME

Pour apporter un changement radical à l'union douanière qui résistera à l'épreuve du temps durant les prochaines décennies, la Commission a présenté la réforme la plus ambitieuse et la plus complète de l'union douanière depuis sa création en 1968, qui s'articule autour de trois principes fondamentaux:

1. Une **union douanière efficace** avec des procédures douanières simplifiées et modernisées, afin que les entreprises légitimes puissent tirer parti des débouchés commerciaux en ayant la certitude que leurs concurrents respectent le large éventail de règles que les douanes sont chargées de faire appliquer, quel que soit l'endroit où les marchandises entrent dans l'UE.
2. Une **union douanière géopolitique**, en mesure de mieux défendre les intérêts financiers de l'UE et de ses États membres ainsi que les valeurs et les intérêts de l'UE dans les domaines de la sûreté, la sécurité, la santé, l'économie ou l'environnement, de coordonner les restrictions commerciales et de donner forme à la coopération douanière internationale, en mettant en commun les compétences et l'expertise au niveau central au sein de l'Autorité douanière de l'UE.
3. Une **union douanière flexible et à l'épreuve du temps**, qui s'adapte avec souplesse aux changements dans les chaînes d'approvisionnement, qu'il s'agisse de la double transition écologique et numérique au cours de la présente décennie ou de l'évolution future de la gestion des chaînes d'approvisionnement. Cette approche sera soutenue par la nouvelle plateforme des données douanières de l'UE, conçue pour évoluer de pair avec les nouvelles exigences applicables aux opérations douanières au fil du temps, contrairement aux systèmes informatiques traditionnels qui ont été conçus uniquement pour des processus et finalités spécifiques.

Encadré 1: La réforme des douanes en bref

Cette réforme vise à établir un cadre de coopération régissant l'union douanière qui soit plus efficient sur le plan économique et plus efficace, reposant sur un **nouveau partenariat entre les autorités douanières de l'UE et entre les douanes et les entreprises** et assorti de deux objectifs généraux:

- (i) **réduire les coûts de conformité** pour les administrations et les entreprises au moyen de procédures simplifiées et modernisées (chapitre 4)
- (ii) donner aux douanes de l'UE les moyens de **mieux protéger les intérêts financiers et non financiers de l'UE et de ses États membres ainsi que le marché unique**, en s'appuyant sur une gestion des risques commune au niveau de l'UE et des contrôles plus harmonisés (chapitre 5)

Ces deux objectifs sont intrinsèquement liés: Plus les capacités de contrôle sont renforcées, plus les procédures peuvent être simplifiées. Plus les procédures sont simplifiées, plus des ressources peuvent être dégagées pour lutter contre le commerce illicite. Pour concrétiser cette ambition, la réforme propose de mettre en place deux outils essentiels: l'Autorité douanière de l'UE et la plateforme des données douanières de l'UE.

La principale fonction de l'**Autorité douanière de l'UE** (voir également encadré 5) sera de **mettre en commun l'expertise et les compétences** qui sont actuellement dispersées dans l'ensemble de l'UE en vue d'orienter, de coordonner et de soutenir les autorités douanières nationales dans l'UE. Cela permettra de renforcer la surveillance des chaînes d'approvisionnement en collaboration avec les autorités douanières au niveau national et de

l'UE qui «**agiront comme une entité unique**» lorsqu'il s'agira d'assurer le contrôle de la frontière extérieure de l'UE en ce qui concerne les marchandises.

La nouvelle **plateforme des données douanières de l'UE** (voir également encadré 3) sera la vitrine et le moteur de l'union douanière ainsi qu'une condition préalable au renforcement de la surveillance et à la simplification des procédures. Au fil du temps, elle intégrera et remplacera l'infrastructure informatique douanière existante, tout en améliorant l'interopérabilité avec les domaines d'action connexes (voir également chapitre 6) L'UE et ses États membres **économiseront ainsi chaque année des milliards en coûts de développement et de maintenance informatiques** par rapport au statu quo²⁴.

Les opérateurs économiques verront leurs coûts de conformité diminuer sur une base annuelle d'environ 2,7 milliards d'EUR grâce aux procédures simplifiées. De plus, la réforme garantira plusieurs milliards de recettes publiques supplémentaires dans l'UE, en réduisant la fraude fiscale et douanière et en luttant contre la sous-évaluation. Le régime sur mesure pour le commerce électronique générera également des recettes supplémentaires, estimées à 1 milliard d'EUR par an.

4. DES PROCEDURES DOUANIERES SIMPLIFIEES – UN NOUVEAU PARTENARIAT ENTRE LES DOUANES ET LES ENTREPRISES

La réforme couvre trois niveaux de simplifications: Une première série de mesures réduira les formalités pour tous les opérateurs économiques, sans pour autant limiter les capacités de contrôle des douanes. Une deuxième série de simplifications ne s'appliquera qu'à un groupe sélectionné d'«opérateurs économiques de confiance certifiés ("Trust and Check")», qui s'inscrit dans le prolongement de la notion existante d'*opérateur économique agréé (OEA)*²⁵ et l'améliore. Enfin, la réforme mettra en place un régime douanier sur mesure pour le commerce électronique afin de réduire les coûts de conformité liés au traitement du commerce électronique et d'instaurer une transparence totale pour les consommateurs. La transparence est le principe directeur général de la présente réforme: plus les opérateurs sont transparents vis-à-vis des douanes en ce qui concerne leurs chaînes d'approvisionnement, moins il est nécessaire d'intervenir sur le terrain. Il s'agit d'un changement fondamental dans la relation entre les douanes et les entreprises, qui réduira les formalités administratives et les démarches inutiles tout en renforçant les capacités de gestion des risques.

Encadré 2: Des simplifications majeures pour les entreprises et les autorités

Parmi les principales simplifications de cette réforme figurent:

- **Une interface unique de l'UE.** Les données douanières ne devront être transmises qu'à la plateforme des données douanières de l'UE, et non plus aux multiples interfaces des 111 systèmes distincts actuellement en place dans l'ensemble de l'UE. Comme les informations sont tirées de données stables sur les chaînes d'approvisionnement, les documents d'accompagnement ne doivent être présentés qu'une fois pour des envois multiples. L'obligation de présenter des déclarations normalisées sera supprimée et remplacée par l'obligation pour les acteurs concernés de mettre à disposition

²⁴ Les avantages et les économies de coûts sont encore plus importants par rapport à un scénario contrefactuel qui consisterait en un déploiement national non coordonné de plateformes de données, fragmentant encore plus l'union douanière.

²⁵ Le statut d'OEA est une autorisation standard certifiée délivrée par les administrations douanières. Cette autorisation certifie qu'un opérateur économique a respecté certaines normes relatives à la sécurité et à la sûreté, par exemple, s'est conformé aux règles douanières et a apporté la preuve de sa solvabilité financière.

les informations utiles en temps voulu. De cette manière, les marchandises conformes pourraient circuler sans aucune intervention douanière²⁶,

- **Un guichet unique pour les douanes.** Les opérateurs économiques de confiance certifiés («Trust and Check») auront pour partenaire une *seule et même* administration douanière pour leurs activités dans l'ensemble de l'UE. Au lieu de devoir traiter avec jusqu'à 27 administrations douanières nationales ayant des pratiques différentes, les opérateurs échangeront avec une seule administration douanière au lieu de leur établissement, ce qui sera facilité par la plateforme des données douanières de l'UE. Cette approche pourrait être étendue à tous les opérateurs après un réexamen approfondi en 2035.
- **Des processus d'importation plus simples et plus transparents pour le commerce électronique.** Les plateformes seront considérées comme les importateurs des marchandises qu'elles vendent et devront déclarer ces ventes aux douanes. Cela garantira une transparence totale aux citoyens de l'UE, qui ne risquent plus de devoir supporter des frais imprévus appliqués par les opérateurs postaux ou de courrier express.
- **Une méthode simplifiée fondée sur quatre grandes catégories pour calculer les droits applicables aux marchandises de faible valeur** La réforme mettra en place un nouveau système pour les envois de faible valeur qui simplifie considérablement le classement et l'évaluation des marchandises de faible valeur, sans créer de failles propices à la fraude. L'exonération des droits de douane applicable aux marchandises d'une valeur maximale de 150 EUR, qui est actuellement source de fraude douanière et de fraude à la TVA, pourra ainsi être supprimée.

Les processus douaniers tiennent compte de la réalité complexe du commerce international, faisant intervenir une multitude d'acteurs tels que les fournisseurs, les opérateurs économiques, les transporteurs et les prestataires de services. Aujourd'hui, les informations sont recueillies dans plusieurs déclarations pour chaque envoi de marchandises, quelle que soit sa taille, et à différents stades: avant l'entrée ou la sortie, à l'arrivée, aux fins du dépôt temporaire et pour le placement des marchandises sous un régime douanier. Les déclarants doivent connaître jusqu'à 27 environnements informatiques nationaux différents. Ils peuvent également être amenés à fournir des documents d'accompagnement relatifs à l'origine ou la fabrication des marchandises en fonction de leur nature, notamment lorsque leur production risque d'aller à l'encontre de la législation de l'UE en ce qui concerne les mesures de prohibition et de restriction (la géolocalisation de la forêt pour lutter contre la déforestation ou des informations sur les fabricants condamnés pour travail forcé, par exemple). Les formalités et les divers processus s'accompagnent de frais administratifs généraux et ont un coût pour les opérateurs économiques.

Parallèlement, les douanes ne peuvent faire respecter les règles que lorsqu'elles savent à l'avance quelles marchandises quittent le territoire ou y arrivent et peuvent décider si des interventions et des contrôles sont nécessaires et à quel moment. Dans un monde idéal, les procédures applicables aux flux commerciaux conformes seraient donc simples, accessibles et entièrement automatisées. Les douanes seraient alors en mesure de concentrer leurs ressources pour mieux cibler les risques et procéder à des contrôles en occasionnant le moins de perturbations possible. Pour ce faire, l'attention des douanes doit se porter non plus sur le respect des processus pour les différents envois mais sur les problèmes et risques relatifs à l'ensemble des chaînes d'approvisionnement, sur la base des informations dont elles disposent. Cette réforme douanière renforcera donc la capacité des douanes à surveiller les chaînes d'approvisionnement et à intervenir, en cas de nécessité (voir également chapitre 5). L'interopérabilité avec d'autres bases de données pertinentes, permettant d'établir des liens comme

²⁶

À l'exclusion des marchandises faisant l'objet de mesures de restriction.

ceux qui existent entre le système d'échange de certificats du guichet unique de l'UE pour les douanes et le système de passeport numérique de produit²⁷, contribuera à faciliter les contrôles douaniers et la vérification du respect des règles en fournissant des informations normalisées sous forme électronique.

Encadré 3: La plateforme des données douanières de l'UE - exploitation de la révolution des données industrielles

La **plateforme des données douanières de l'UE** sera la vitrine et le moteur de l'union douanière. Elle collectera, traitera, reliera et stockera toutes les données pertinentes, ce qui va redéfinir la façon dont les informations sont communiquées, utilisées aux fins de la surveillance douanière et partagées avec les autorités partenaires. Elle procédera également à une analyse des risques au niveau de l'UE. La plateforme des données douanières de l'UE est un outil essentiel et une condition préalable pour:

- **La simplification des procédures et la réduction des coûts de conformité** pour les entreprises comme pour les autorités. Les informations peuvent être transmises aux douanes en se connectant directement à la plateforme des données douanières de l'UE, et non plus à plusieurs systèmes nationaux. Cette plateforme permet d'effectuer des dépôts multiples et des informations stables peuvent être communiquées une fois et réutilisées pour des importations ou exportations ultérieures.
- **Une analyse des risques commune à l'échelle de l'UE qui sous-tend les recommandations en matière de contrôle**, fondée sur des données centralisées, qui protège de manière plus efficace et plus efficiente la frontière extérieure de l'UE en ce qui concerne les marchandises (chapitre 5). Les informations communiquées à la plateforme des données douanières de l'UE serviront à l'analyse des risques dans l'UE et au niveau national. Outre l'Autorité douanière de l'UE, les autorités nationales ainsi que la Commission, l'OLAF, le Parquet européen et, dans certaines conditions, Europol et Frontex auront accès à la plateforme des données douanières de l'UE, ce qui renforcera considérablement leurs capacités d'analyse. La plateforme permettra ainsi de disposer d'une vue d'ensemble des risques à l'échelle de l'UE; en d'autres termes, les risques pourront être traités dans l'ensemble de l'UE, quel que soit le lieu d'entrée des marchandises, ce qui renforcera la gestion des risques à l'échelle de l'UE et au niveau national.

4.1 Des simplifications pour tous les opérateurs

Dans le système actuel, les formalités douanières sont généralement accomplies par un déclarant, qui n'est pas nécessairement l'importateur ou l'exportateur. Dans le nouveau système, chacun des envois sera lié à **un seul opérateur, qui sera redevable des droits de douane et responsable du respect de la réglementation sur les produits**. Les importateurs et les exportateurs seront redevables des droits et impositions applicables et responsables du respect des différentes exigences procédurales et législatives.

Dans le cadre de ce **nouveau partenariat innovant**, les entreprises seront en mesure de fournir les informations qu'elles doivent habituellement communiquer aux douanes concernant leurs importations et exportations directement via une seule interface informatique, à savoir la plateforme des données douanières de l'UE. Les différents acteurs intervenant dans la circulation des marchandises, tels que les transporteurs ou les exploitants d'entrepôts, saisiront également leurs éléments de données pertinents au moyen de ce nouvel outil. L'accent sera mis sur la collecte de données de première main auprès des systèmes des

²⁷ Tel qu'il est introduit dans la proposition de règlement établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits durables et abrogeant la directive 2009/125/CE [COM(2022) 142 final].

opérateurs économiques et commerciaux, des plateformes web et d'autres sources, réduisant d'autant plus la dépendance à l'égard des données de tiers et des processus douaniers en général. Les informations stables sur les chaînes d'approvisionnement, qui ne devraient pas changer à court terme, peuvent être communiquées une fois et réutilisées pour des importations ou exportations ultérieures. Au fil du temps, il sera ainsi possible d'obtenir une vue d'ensemble complète des chaînes d'approvisionnement des entreprises et de leurs activités.

Ce partenariat ne créera pas de nouvelles failles susceptibles d'être exploitées à des fins d'activités criminelles: les douanes disposeront de toutes les informations nécessaires en temps réel concernant le type de marchandises qui arrivent et à quel moment (voir également chapitre 5). L'analyse des risques douaniers sera renforcée par la collecte de données de meilleure qualité sur la chaîne d'approvisionnement et par la mise en place d'une analyse des risques au niveau de l'UE afin de lutter contre la fraude transfrontière et qui, dans certaines conditions, peut servir de base aux analyses d'évaluation de la menace élaborées par d'autres agences de l'Union, notamment Europol et Frontex, dans le cadre de leurs compétences respectives. Les douanes disposeront d'une vue d'ensemble des échanges en cours et des chaînes d'approvisionnement. En collaboration avec les autorités partenaires, elles auraient la possibilité d'intervenir sur un envoi donné en fonction de l'analyse de risque de celui-ci avant le chargement, à l'entrée, pendant le transport ou à destination.

4.2 Simplifications pour les opérateurs économiques de confiance certifiés (Trust and Check)

Un petit groupe d'opérateurs économiques de confiance certifiés (Trust and Check) sélectionnés bénéficiera de simplifications encore plus importantes, qui permettront de réduire au minimum les démarches et formalités administratives²⁸. Les flux commerciaux transparents pourront emprunter des «voies réservées» sans interaction formelle avec les douanes, ni formalités administratives, un contrôle douanier n'étant effectué que si cela se révèle nécessaire. Le concept d'opérateurs économiques de confiance certifiés (Trust and Check) s'appuie sur le statut existant d'OEA tout en l'améliorant et en le renforçant. À l'instar des OEA, les opérateurs économiques de confiance certifiés (Trust and Check) devront satisfaire à un certain nombre de critères visant à garantir leur *fiabilité*, concernant notamment la virginité de leur casier judiciaire, le niveau élevé de contrôle de leurs opérations et de leur chaîne d'approvisionnement, et leur solvabilité. En outre, ils devront utiliser un système électronique qui met à disposition, par l'intermédiaire de la plateforme des données douanières de l'UE, des données en temps réel sur les mouvements de leurs envois et leur conformité avec toutes les exigences pertinentes.

Étant donné que les douanes de l'UE disposeront d'une **vue d'ensemble des chaînes d'approvisionnement pour ces opérateurs économiques de confiance certifiés (Trust and Check)**, ceux-ci pourraient être autorisés par les douanes à assurer eux-mêmes le suivi de la conformité de leurs marchandises sous certaines conditions, à octroyer la mainlevée des marchandises pour le compte des autorités douanières et à payer les droits périodiquement, sans présenter de déclaration en douane fondée sur les opérations pour chaque envoi. Les douanes seront en mesure d'effectuer une analyse de risque et de vérifier les informations en continu et elles pourront demander un contrôle chaque fois qu'elles le jugeront nécessaire. La qualité, la cohérence et l'exactitude des informations reçues permettront de surveiller la fiabilité de l'opérateur. Si nécessaire, les autorités douanières pourront révoquer ou suspendre

²⁸ En revanche, l'obligation de fournir certaines informations minimales préalables au chargement et à l'arrivée doit être maintenue.

l'autorisation des opérateurs économiques de confiance certifiés (Trust and Check) si ces derniers ne remplissent plus les critères pour bénéficier de l'autorisation ou en cas de faute.

4.3 Un régime douanier sur mesure pour le commerce électronique

La présente réforme, s'appuyant sur la réussite du processus de modernisation de la TVA²⁹, met en place un régime douanier sur mesure pour le commerce électronique³⁰. En 2017, les États membres de l'UE ont convenu de supprimer l'exonération de la TVA pour les biens importés d'une valeur maximale de 22 EUR à partir de 2021 en vue d'adapter les règles de TVA aux réalités des ventes à distance de biens engendrées par la croissance exponentielle du commerce électronique. Avant la présente réforme, le commerce électronique échappait à toute forme de surveillance. Les marchandises de faible valeur n'étaient pas déclarées en douane, ce qui entraînait une absence totale de surveillance des chaînes d'approvisionnement. Depuis juillet 2021, tous les biens importés sont soumis à la TVA et font l'objet d'une déclaration en douane numérique. Cette obligation inclut donc les marchandises d'une valeur maximale de 150 EUR pour lesquelles aucun droit de douane n'est actuellement dû.

De nouvelles procédures seront mises en place pour simplifier davantage le régime actuel et l'aligner sur les règles de TVA applicables au commerce électronique. Étant donné que les douanes ne disposent pas des moyens nécessaires pour faire appliquer correctement les règles du commerce international au commerce électronique transfrontière, **les plateformes numériques deviendront les «importateurs présumés»** (au lieu des consommateurs) et seront considérées comme responsables de l'ensemble des formalités douanières et des paiements. Elles factureront les droits de douane au moment de la vente et les verseront aux États membres respectifs, comme elles le font déjà pour la TVA³¹.

En outre, une méthode simplifiée de calcul des droits à l'importation applicables aux marchandises de faible valeur destinées dans le cadre des ventes à distance aux consommateurs sera introduite dans le tarif douanier commun révisé. Parallèlement à l'utilisation de la plateforme des données douanières de l'UE, cette méthode simplifiée devrait compenser l'augmentation des coûts administratifs potentiellement engendrée par le régime applicable au commerce électronique. Elle reposera sur un **système à 4 catégories** avec des taux de droits ad valorem³² respectifs de 5 % (par exemple pour les jouets, les articles ménagers), de 8 % (par exemple pour les produits en soie ou en verre), de 12 % (par exemple pour les couverts, les machines électriques) et de 17 % (par exemple pour les chaussures). Cette catégorisation permettra de simplifier les règles, à l'instar de ce qui est déjà pratiqué par des partenaires internationaux tels que le Canada³³, tout en remédiant à une faille qui entraîne actuellement des pertes de recettes d'au moins 1 milliard d'EUR pour les budgets des États membres de l'UE.

Étant donné que les autorités douanières recevront de la plateforme des informations pertinentes sur toutes les ventes, **elles pourront également, grâce à ces nouvelles règles, faire mieux respecter les exigences applicables aux produits.** Si elles rencontrent un

²⁹ Note de bas de page 9. Voir également la [législation de l'UE en matière de TVA \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e300042f-323d-4f40-b0f3-2cc7f4e3113d/main).

³⁰ Les nouvelles règles tiendront dûment compte des négociations multilatérales au sein de l'OMC ou des partenariats numériques conclus avec le Japon, la Corée et Singapour.

³¹ Les plateformes auront également la responsabilité de veiller à ce que les vendeurs à distance soient enregistrés auprès des organisations compétentes en matière de responsabilité des producteurs pour les biens soumis à la responsabilité élargie des producteurs afin de garantir des conditions de concurrence équitables par rapport aux autres vendeurs.

³² «Le droit perçu en pourcentage de la valeur des services ou des biens importés, plutôt que sur leur poids ou le nombre d'unités».

³³ Voir https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/canada_sept21_e.pdf.

problème lié à un colis, elles pourront enquêter de façon plus approfondie pour déterminer s'il s'agit d'un cas isolé ou d'un problème systémique. Les douanes pourraient en outre contribuer à faire appliquer les nouvelles règles en matière de responsabilité inscrites dans le **règlement sur les services numériques**³⁴.

Enfin, les nouvelles règles clarifieront les responsabilités dans le processus d'importation, renforçant ainsi la transparence dans le secteur du commerce électronique. Les citoyens de l'UE ne seront plus victimes de mauvaises surprises, telles que des coûts imprévus et des formalités douanières fastidieuses. Les consommateurs réaliseront leur achat en ligne en toute transparence quant au coût total et n'auront qu'un seul paiement à effectuer, comme c'est déjà le cas pour la TVA. De plus, ils seront rassurés quant au fait que les produits qu'ils achètent ne sont nocifs ni pour eux, ni pour l'environnement et les entreprises seront ainsi incitées à produire de manière durable.

5. LA SURVEILLANCE DES CHAINES D'APPROVISIONNEMENT EN TANT QUE CAPACITE GEOSTRATEGIQUE — UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA GESTION DES RISQUES AUX FRONTIERES DE L'UE EN CE QUI CONCERNE LES MARCHANDISES.

Encadré 4: Capacités clés du nouveau cadre de gestion des risques de l'UE

La réforme introduira un nouveau cadre de gouvernance pour la gestion des risques dans l'UE, associant les États membres, la Commission, la nouvelle Autorité douanière de l'UE (voir également encadré 5) ainsi que l'autorité de surveillance du marché et d'autres autorités compétentes. Il est important de noter que le nouveau partenariat avec les entreprises est à la base du cadre de gouvernance ainsi créé.

La réforme mettra en place quatre capacités essentielles pour assurer la gestion des risques aux fins de la protection des frontières communes de l'UE en ce qui concerne les marchandises:

1. une **capacité centrale d'analyse des risques** au sein même de la **nouvelle Autorité douanière de l'UE**, exploitant la mine de données générée par la **plateforme des données douanières de l'UE**;
2. un mécanisme visant à garantir une **mise en œuvre plus harmonisée de la gestion des risques et des contrôles** aux frontières communes de l'UE en ce qui concerne les marchandises;
3. un **cadre de coopération entre différentes autorités** chargées de la gestion du marché unique et de l'union douanière;
4. un processus de définition d'**une vision commune de la hiérarchisation des risques**.

Afin d'équilibrer les besoins et les ressources, les contrôles douaniers reposent en grande partie sur une gestion des risques automatisée et ciblée. À l'heure actuelle, les États membres utilisent pour ce faire des systèmes nationaux contenant des données nationales, sans supervision des chaînes d'approvisionnement à l'échelle de l'UE. Ni les États membres ni la Commission ne disposent pour le moment d'une vue d'ensemble complète, au niveau de l'Union, des envois, des opérateurs ou des chaînes d'approvisionnement à des fins de gestion des risques et de contrôle.

La Cour des comptes a relevé des problèmes structurels et des lacunes dans la gestion des **risques financiers** qui nuisent aux intérêts financiers de l'UE. En matière de gestion des

³⁴ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (règlement sur les services numériques) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 277 du 27.10.2022, p. 1).

risques dans l'UE, *des éléments importants font défaut, par exemple: une analyse à l'échelle de l'UE, fondée sur des données relatives à toutes les importations de l'UE; des techniques appropriées d'exploration de données; et des méthodes adéquates pour faire face aux risques financiers concernant les importations liées au commerce électronique. Il faut que les États membres appliquent les contrôles douaniers de manière uniforme pour éviter que des importateurs frauduleux ciblent les points d'entrée aux frontières où les contrôles sont moins nombreux.*

Les autorités douanières sont encore moins armées pour gérer les **risques non financiers**: le cadre actuel de gestion des risques ne tient pas suffisamment compte du nombre croissant et de la complexité des actes législatifs de l'UE, lesquels imposent à ces autorités de vérifier la conformité des produits importés. Les synergies avec les politiques connexes restent inexploitées. Il n'existe pas d'approche commune pour hiérarchiser les risques non financiers. En effet, les risques sont actuellement priorisés aléatoirement de manière non structurée et les contrôles des marchandises aux frontières de l'UE sont donc réalisés selon 27 approches nationales différentes, ce qui ne permet pas de lutter efficacement contre le détournement, le contournement et la fraude.

En d'autres termes, **l'union douanière de l'UE ne dispose pas d'un cadre de gestion des risques efficace** pour protéger les frontières de l'UE en ce qui concerne les marchandises. Cinq principes directeurs doivent guider la conception d'un cadre global de gestion des risques au niveau de l'UE, lequel doit viser l'établissement de normes communes tout en tenant compte des caractéristiques nationales, régionales ou sectorielles spécifiques:

1. une **gestion des risques personnalisée**, qui permet d'assurer l'équilibre entre principes centraux et spécificités nationales/régionales/sectorielles et la gestion des risques non financiers et financiers;
2. une **gestion des risques dynamique**, qui s'adapte à un profil de risques et des outils de détection en constante évolution;
3. une **gestion des risques inclusive**, qui s'appuie sur la coopération avec d'autres autorités et les opérateurs économiques de confiance certifiés (Trust and Check);
4. une **gestion des risques fondée sur les données**, qui exploite de manière efficace et exhaustive toutes les données disponibles;
5. une **gestion des risques efficace**, qui garantit une application plus harmonisée des contrôles douaniers à la frontière extérieure unique.

Il n'y a pas de frontières douanières entre les États membres et les contrôles effectués par un seul agent des douanes sont utiles à tous les États membres. L'adoption d'une décision sur l'intensité des contrôles liés à certains risques — par exemple l'application de sanctions à l'encontre de la Russie — a donc une incidence sur l'ensemble de l'UE. En conséquence, la gestion des risques au niveau de l'UE doit se fonder sur une **hiérarchisation commune des risques dans l'EU-27**. En ce qui concerne les risques financiers, la Commission définit déjà certains domaines de contrôle prioritaires et des critères de risque communs qui doivent être utilisés par les États membres. Compte tenu du nombre croissant de risques non financiers à gérer par les douanes, la présente réforme introduit un processus similaire pour ce type de risques. Cette hiérarchisation des risques servira de guide tant à l'Autorité douanière de l'UE (voir également encadré 5) dans l'exécution de la gestion des risques opérationnels au niveau de l'UE qu'aux autorités douanières des États membres dans l'adoption de décisions en matière de contrôle. Cette question revêtant également une dimension politique, elle pourrait à l'avenir faire l'objet d'échanges sur la pondération des risques et la hiérarchisation des priorités au sein du Conseil.

Compte tenu des différents types de risques non financiers (sécurité, sûreté, environnement, etc.), la stratégie de mise en œuvre la plus efficace dépend de la nature de la législation sectorielle. Pour tous les risques non financiers, **une coopération stratégique et opérationnelle plus étroite entre les autorités douanières et non douanières** (par exemple, les autorités de surveillance du marché, les services répressifs, les autorités chargées de la gestion des frontières et les autorités fiscales) est indispensable. La première étape de la mise en place de cette coordination consisterait à élaborer les différentes politiques de façon plus inclusive et plus globale, en tenant compte des rôles et des synergies possibles des autorités respectives en amont. Il serait ainsi possible d'ouvrir la voie à une approche plus stratégique de l'application des normes de produits dans le marché unique. Une telle approche stratégique doit être complétée, sur le plan opérationnel, par le partage des données et l'analyse conjointe des risques³⁵. La plateforme des données douanières de l'UE, qui s'appuie sur l'environnement de guichet unique de l'UE pour les douanes et sur le nouveau système de contrôle des importations (ICS 2), permettra l'utilisation conjointe des données, allant au-delà du contrôle croisé automatisé des autorisations ou de l'échange de documents, dans le but d'élaborer des stratégies communes de gestion des risques. L'introduction du passeport numérique de produit complétera cette démarche en permettant l'identification numérique des produits, sur une base individuelle, par lot ou par modèle, et en garantissant l'accès aux données relatives à leur provenance, à la présence de substances dangereuses ou de matières premières critiques et à d'autres informations relatives à leur composition et à leur durabilité. En outre, les informations provenant d'autres autorités compétentes sur les substances chimiques faisant l'objet de restrictions ou sur les chaînes d'approvisionnement non conformes détectées dans n'importe quel État membre peuvent directement alimenter l'analyse commune des risques, améliorant ainsi les renseignements servant de base aux décisions en matière de contrôle de tous les États membres³⁶.

Encadré 5: Tâches de l'Autorité douanière de l'UE

Premièrement, l'Autorité douanière de l'UE centralisera toute l'expertise en matière douanière pour assurer la gestion des risques au niveau de l'UE, en exploitant, aux fins de l'analyse des risques, la mine de données constamment mises à jour dans la plateforme des données douanières de l'UE. Sur la base de cette analyse, l'Autorité douanière de l'UE adressera des **recommandations de contrôle** aux autorités douanières nationales qui seront tenues de les appliquer ou de justifier leur non-application. La **gestion des risques commune**, qui se traduira par une application plus harmonisée des contrôles douaniers, contribuera à créer une véritable frontière extérieure commune en ce qui concerne les marchandises. Cette avancée sera essentielle pour lutter contre le concept de «frontière à la carte» (border shopping), une pratique courante qui compromet l'intégrité du marché unique et qui consiste pour les opérateurs à cibler le maillon le plus faible de la frontière extérieure de l'UE afin de faire pénétrer des produits illicites sur le marché unique. **Les cadres de gestion des risques au niveau de l'UE et au niveau national se renforceront mutuellement par l'échange de données.** Les autorités douanières nationales continueront d'effectuer une analyse et une

³⁵ Afin de faciliter cet échange d'informations interdomaines, la plateforme des données douanières de l'UE sera mise en place de façon à être étroitement alignée sur le cadre d'interopérabilité européen [COM(2017) 134 final] et le cadre de coopération connexe proposé par la Commission dans le cadre du règlement pour une Europe interopérable [COM(2022) 720 final].

³⁶ Par exemple, un accès direct à la base de données de l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) permettrait de contrôler l'existence d'un numéro d'enregistrement valide pour chaque substance fabriquée ou importée par une entité juridique pour une quantité égale ou supérieure à 1 tonne. Sans cet enregistrement, la mise sur le marché ne serait pas autorisée. De même, l'accès à la base de données de l'ECHA permettrait aux services douaniers de vérifier les décisions d'autorisation lorsque la Commission a accordé une exemption pour des substances interdites en vertu de la législation REACH. Actuellement, les autorités douanières rencontrent souvent des difficultés pour vérifier ces informations, étant donné que les décisions d'autorisation sont adressées à l'utilisateur et non à l'importateur de la substance.

gestion des risques nationales adaptées au profil de risque d'un État membre donné, sur la base des renseignements beaucoup plus précis fournis par la plateforme des données douanières de l'UE et les réseaux collaboratifs qu'elle alimentera.

Deuxièmement, l'Autorité douanière de l'UE coordonnera la gestion opérationnelle des crises. En vertu de la législation de l'UE applicable, l'Autorité douanière de l'UE élaborera des protocoles et des procédures pour répondre à différents scénarios de crise et veillera à leur application. L'autorité douanière de l'UE sera également **l'interlocuteur central en matière douanière des autorités non douanières** (par exemple, les autorités de surveillance du marché ou les services répressifs, y compris Europol) chargées de préserver l'intégrité du marché unique³⁷. Alors que la plateforme des données douanières de l'UE fournira les données informatiques et des données sous-jacentes, garantissant l'intégration de sources de données innovantes telles que le passeport numérique de produit, l'Autorité douanière de l'UE assurera la coopération opérationnelle et la coordination avec les entités concernées, y compris les agences de l'UE telles qu'Europol et Frontex. Il existe de fortes synergies entre ces deux tâches, étant donné que la nouvelle capacité de l'UE en matière de gestion des risques au sein de l'Autorité douanière de l'UE permettra également de cibler les risques liés aux crises de manière beaucoup plus rapide, efficace et globale et d'améliorer la coopération interservices par rapport à ce qui existe actuellement.

Troisièmement, la Commission peut charger l'Autorité douanière de l'UE de développer et de maintenir la plateforme des données douanières de l'UE et de superviser la migration et l'intégration des systèmes informatiques douaniers existants au fil du temps. En outre, si elle le juge approprié, la Commission peut déléguer l'exécution des futurs programmes douaniers financés par le budget de l'UE.

6. CALENDRIER DE LA REFORME

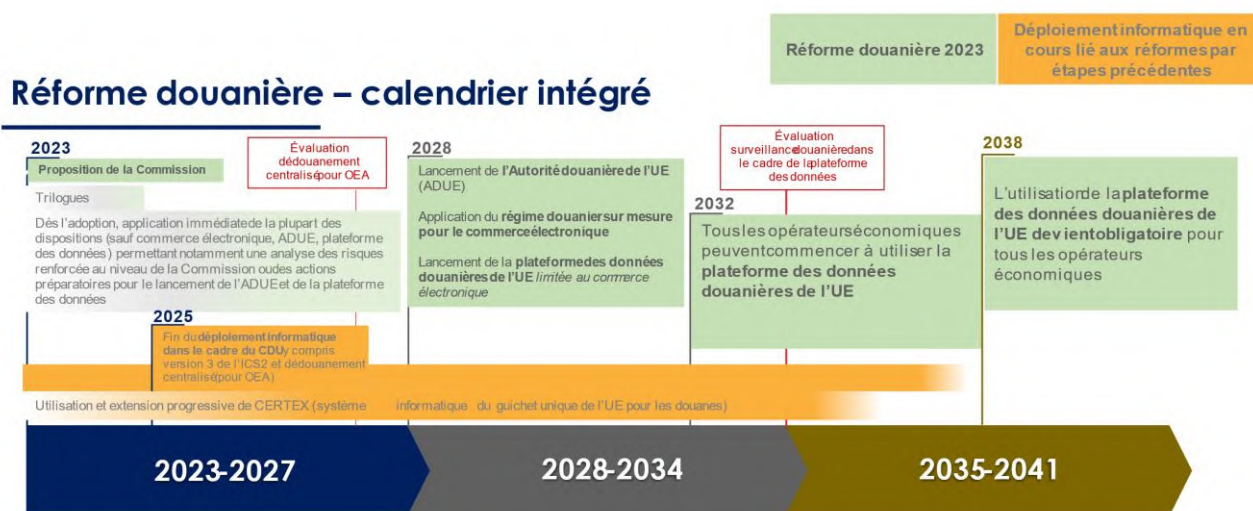
La réforme sera mise en œuvre par étapes au cours des 10 à 15 prochaines années. Ce calendrier permettra de consolider la réforme de 2016 avant que les avantages du nouveau modèle ne se concrétisent progressivement sans perturber les opérations douanières. Si certaines dispositions essentielles du nouveau règlement relatif au CDU s'appliqueront peu après l'adoption de celui-ci, il y aura une période de transition au cours de laquelle certaines des pratiques actuelles se poursuivront.

La plateforme des données douanières de l'UE sera développée et déployée progressivement. Elle s'appuiera sur certains systèmes informatiques douaniers existants et en intégrera d'autres, dont ceux qui doivent être mis en œuvre dans le cadre de la réforme informatique en cours du CDU, ainsi que le passeport numérique de produit. La plateforme sera d'abord mise en place sous une forme embryonnaire pour aider à résoudre le problème le plus pressant, à savoir le commerce électronique. Le régime douanier sur mesure pour le commerce électronique s'appliquera à partir de 2028, lorsque la plateforme des données douanières de l'UE entrera dans une première phase opérationnelle encore limitée. Dans un deuxième temps, les systèmes informatiques douaniers déjà centralisés³⁸ commenceront à migrer vers la plateforme des données douanières de l'UE. La migration des systèmes informatiques nationaux restants aura lieu par la suite. Les opérateurs pourront commencer à utiliser la plateforme des données douanières de l'UE à partir du 1^{er} janvier 2032 et seront tenus de le faire à partir du 1^{er} janvier 2038.

³⁷ Elle renforcera également la coopération avec les autorités enquêtant sur les infractions pénales et/ou intervenant dans des enquêtes pénales, ainsi qu'avec Frontex chargée de détecter, de prévenir et de combattre la criminalité transfrontière aux frontières extérieures de l'UE.

³⁸ Notamment: CRMS2, ICS 2, EU CSW-CERTEX, CCI.

L'Autorité douanière de l'UE prendra ses fonctions le 1^{er} janvier 2028 et sera immédiatement opérationnelle en ce qui concerne ses responsabilités en matière de gestion des risques et des crises. Elle élargira progressivement son champ d'action en synergie avec le déploiement de la plateforme des données douanières de l'UE et pourrait être chargée ultérieurement de responsabilités allant au-delà de ce qui est prévu dans la présente proposition de réforme. Jusqu'en 2028, les services de la Commission poursuivront leurs activités de gestion des risques qui sont cohérentes avec la présente réforme et contribueront à faciliter la mise en œuvre de celle-ci. Le déploiement d'infrastructures clés, telles que l'ICS2 et le système de gestion des risques en matière douanière (CRMS2), ainsi que le renforcement des capacités d'analyse des données au sein de la Commission permettront non seulement d'assurer une meilleure gestion de l'union douanière de l'UE à court terme, mais aussi de doter l'Autorité douanière de l'UE d'outils lui permettant d'accomplir immédiatement ses tâches.



7. ALLER AU-DELÀ DE LA RÉFORME — MODERNISER LES DOUANES À L'ÉCHELLE MONDIALE

La communication de la Commission de 2021 intitulée «Réexamen de la politique commerciale - Une politique commerciale ouverte, durable et ferme»³⁹ a fait de la double transition écologique et numérique un pilier essentiel de la politique commerciale de l'UE. En outre, la modernisation des douanes ne doit pas s'arrêter aux frontières de l'union douanière de l'UE. Les problématiques posées par l'urgence climatique et le commerce électronique ont une dimension mondiale par défaut et nécessitent un réexamen approfondi de la coopération douanière à l'échelle planétaire.

Le multilatéralisme et le commerce fondé sur des règles demeurent un élément central de la stratégie commerciale mondiale de l'UE. C'est pourquoi la réforme de l'Organisation mondiale du commerce reste une priorité essentielle pour l'UE. En outre, en 2021, l'UE a élaboré une vision ambitieuse pour moderniser l'Organisation mondiale des douanes

³⁹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme» [COM(2021) 66 final].

(OMD)⁴⁰. L'exploitation de la révolution des données industrielles et la promotion de chaînes de valeur durables ont alimenté le plan stratégique de l'OMD pour la période 2022-2025, donnant ainsi le ton aux discussions mondiales sur la réforme des douanes. À l'avenir, il reste encore beaucoup à faire: la communauté douanière mondiale doit engager une réflexion structurelle sur la réforme de l'OMD pour que les douanes deviennent une capacité stratégique dans la double transition mondiale, en s'inspirant de la réforme des douanes de l'UE.

Pour adapter les douanes mondiales à l'ère numérique, l'UE et ses partenaires internationaux ont approuvé en 2022 une nouvelle «**stratégie de l'OMD en matière de données**», axée sur la création d'un «écosystème mondial de données». Il est nécessaire pour ce faire de mettre en place un échange structuré et complet d'informations douanières au niveau mondial, tout en accordant une attention particulière à la protection de la confidentialité commerciale et des données à caractère personnel. La plateforme des données douanières de l'UE servira de modèle pour le déploiement mondial de la stratégie de l'OMD en matière de données. Les partenaires internationaux pourront s'en inspirer pour mettre en place des systèmes de gestion des données similaires etinteropérables, ce qui renforcera considérablement les capacités des douanes à surveiller et à contrôler efficacement les chaînes d'approvisionnement mondiales.

En outre, l'UE devrait jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration d'une politique douanière verte à l'échelle planétaire. Il existe plusieurs domaines dans lesquels les douanes au niveau mondial peuvent soutenir les **objectifs environnementaux**. Outre le verdissement des administrations douanières elles-mêmes⁴¹, la modernisation du classement des marchandises conformément aux objectifs de la double transition devrait faire partie de la révision stratégique en cours de la **convention relative au système harmonisé**^{42 43}. Pour verdir le classement du système harmonisé (SH), différentes options sont envisageables, dont l'établissement de listes de biens environnementaux ou la modification de la structure du SH, voire la modification du classement lui-même, sur la base de nouveaux critères environnementaux. Une telle révision pourrait également contribuer à renforcer la résilience et à résoudre les difficultés d'approvisionnement qui peuvent se poser dans les secteurs essentiels à la transition vers une énergie verte. Un classement normalisé des produits environnementaux fournirait aux pays une base importante pour calibrer soigneusement les droits de douane et les mesures réglementaires applicables à ces produits et constituerait un outil efficace pour renforcer la durabilité de la politique commerciale de l'UE au sein de l'OMC, dans les accords de libre-échange et dans les nouvelles formes d'engagement, y compris dans le cadre de partenariats «zéro net».

Au-delà de la coopération multilatérale, l'UE coopère également avec des pays tiers sur la base d'accords commerciaux bilatéraux. Le vaste réseau de ces accords conclus par l'UE facilite le commerce et contient également des engagements en matière de coopération douanière au bénéfice de toutes les parties qui, ensemble, permettent de faciliter le commerce légitime et de détecter la fraude, la contrebande ou les activités criminelles.

⁴⁰ L'Organisation mondiale des douanes (OMD) est une organisation intergouvernementale qui travaille sur des questions douanières telles que le classement des marchandises, la valeur en douane, les règles d'origine, la sûreté de la chaîne d'approvisionnement et la facilitation des échanges.

⁴¹ Par exemple, en développant les normes de l'UE similaires à l'EMAS également à l'échelle mondiale, sous l'égide de l'OMD.

⁴² Le rapport de l'étude exploratoire de l'OMD concernant une éventuelle révision stratégique du SH est attendu en 2024.

⁴³ Le système harmonisé est une nomenclature internationale polyvalente élaborée par l'OMD. Il est utilisé par la plupart des pays du monde comme base de leur classement douanier.

Toutefois, bon nombre de ces accords sont dépassés lorsqu'il s'agit de fournir aux douanes les outils et les informations nécessaires pour surveiller et contrôler les chaînes d'approvisionnement internationales. Aujourd'hui, les informations sont échangées avec les pays partenaires sur demande. La réforme des douanes de l'UE facilitera, notamment par l'intermédiaire de la plateforme des données douanières de l'UE, un échange plus systématique d'informations douanières et même de signaux de risque. La future approche de la coopération douanière internationale devra également refléter l'évolution du paysage géopolitique, ainsi que la nécessité de sécuriser les chaînes d'approvisionnement critiques et de contrôler le contournement des politiques essentielles de l'UE, telles que les sanctions.

8. CONCLUSION

Plus d'un demi-siècle après sa création, l'union douanière demeure un pilier essentiel de l'intégration européenne. Elle constitue le fondement du marché unique et de son cadre réglementaire axé sur la double transition écologique et numérique. Les bouleversements géopolitiques et économiques intervenus récemment à l'échelle planétaire ont modifié le commerce mondial et accentué la nécessité de moderniser l'union douanière ainsi que son cadre réglementaire et de gouvernance.

La présente réforme constitue la tentative la plus ambitieuse et la plus complète d'adapter l'union douanière aux décennies à venir, afin de donner aux douanes de l'UE les moyens de servir au mieux l'Union, ses citoyens et ses entreprises et de créer une véritable union des douanes de l'UE, agissant comme une seule entité.

Il est nécessaire de garantir aux entreprises de l'UE des conditions de concurrence équitables et aux citoyens et aux consommateurs des produits sûrs, dans le respect de normes environnementales et sociales. La Commission invite donc les États membres et le Parlement européen à se mettre d'accord rapidement sur les propositions présentées aujourd'hui afin que les citoyens, les entreprises et les administrations puissent tirer pleinement parti des avantages d'une union douanière dotée d'une frontière commune gérée efficacement en ce qui concerne les marchandises.