



Bruxelles, le 19.7.2016  
COM(2016) 476 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**Rapport d'étape relatif à la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de l'UE sur  
la gestion des risques en matière douanière**

{SWD(2016) 242 final}

## TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	3
2	ÉVALUATION GENERALE.....	3
2.1	Objet et méthodologie .....	3
2.2	Objectif 1 — Améliorer la qualité des données et les modalités d’archivage .....	4
2.3	Objectif 2 — Garantir la disponibilité de données sur la chaîne d’approvisionnement, le partage des informations relatives aux risques et des résultats des contrôles.....	5
2.4	Objectif 3 — Mettre en œuvre, si nécessaire, des mesures de contrôle et d’atténuation des risques («Évaluer au préalable, contrôler si nécessaire»).....	6
2.5	Objectif 4 — Renforcer les capacités pour garantir la mise en œuvre effective du cadre commun de gestion des risques et pour accroître la capacité de réaction face à des risques nouvellement identifiés.....	6
2.6	Objectif 5 — Promouvoir la coopération entre services et le partage d’informations entre les autorités douanières et autres au niveau des États membres et au niveau de l’UE.....	8
2.7	Objectif 6 — Renforcer la coopération avec les opérateurs.....	10
2.8	Objectif 7 — Exploiter le potentiel de la coopération douanière internationale .....	11
3.	CONCLUSIONS PRELIMINAIRES.....	11

## 1 INTRODUCTION

Les conclusions du Conseil du 4 décembre 2014 approuvant la stratégie et le plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière<sup>1</sup> (ci-après dénommés la «stratégie» et le «plan d'action») invitent la Commission à rendre compte au Conseil, dans un délai de 18 mois, de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action ainsi que des résultats obtenus.

Le présent rapport d'étape (ci-après dénommé le «rapport») constitue la réponse de la Commission à la demande formulée par le Conseil.

La stratégie a pour objectif général de mettre en place, en matière de gestion des risques, une approche à plusieurs niveaux à la fois efficace, rationnelle et de qualité. Elle définit sept objectifs clés:

- i. Améliorer la qualité des données et les modalités d'archivage;
- ii. Veiller à la disponibilité des données sur la chaîne d'approvisionnement et au partage des informations relatives aux risques entre les autorités douanières;
- iii. Mettre en œuvre, si nécessaire, des mesures de contrôle et d'atténuation des risques;
- iv. Renforcer les capacités;
- v. Promouvoir la coopération entre services et le partage d'informations entre les autorités douanières et autres au niveau des États membres et au niveau de l'UE;
- vi. Renforcer la coopération avec les opérateurs;
- vii. Exploiter le potentiel de la coopération douanière internationale.

Le plan d'action définit une série d'actions (22 actions et 54 sous-actions au total) à entreprendre pour chacun des objectifs. Une feuille de route a également été élaborée pour la mise en œuvre de ces actions, identifiant 64 éléments à livrer. La majorité de ces actions sont exécutées soit par la Commission soit sous sa responsabilité.

La Commission est assistée par le groupe de coordination chargé de la mise en œuvre de la stratégie sur la gestion des risques. Ce groupe, composé de représentants des États membres, a participé à la rédaction du présent rapport.

## 2 ÉVALUATION GENERALE

### 2.1 Objet et méthodologie

Le présent rapport livre une évaluation qualitative générale de la mise en œuvre de la stratégie<sup>2</sup>. Il met en lumière les progrès accomplis au titre de chacun des sept objectifs clés et tire un certain nombre de conclusions préliminaires. Compte tenu du court laps de

---

<sup>1</sup> COM(2014) 527 final.

<sup>2</sup> Des indicateurs de résultats quantitatifs destinés à mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie n'étaient pas disponibles.

temps écoulé depuis le lancement des actions, il n'a pas pour objet d'évaluer leur incidence.

Les informations communiquées dans le présent rapport ont été obtenues au moyen d'une enquête menée au sein de la Commission et dans les États membres. Cette enquête, qui portait sur la mise en œuvre de chacune des actions (celles déjà lancées et celles à lancer), a permis à la Commission de dresser à la fois le bilan des succès engrangés et la liste des problèmes rencontrés, mais aussi de recueillir divers commentaires et suggestions sur le processus de mise en œuvre dans son ensemble<sup>3</sup>.

L'enquête a montré qu'au moment de la rédaction du présent rapport, soit dix-huit mois après le début du processus de mise en œuvre, la très grande majorité des actions et sous-actions exposées dans le plan d'action avaient été lancées et étaient en cours de réalisation<sup>4</sup>.

Le document de travail préparé par les services de la Commission et annexé au présent rapport fournit des informations détaillées sur les progrès accomplis pour chacune des actions et sous-actions.

## **2.2 Objectif 1 — Améliorer la qualité des données et les modalités d'archivage**

La stratégie et le plan d'action requièrent l'instauration d'un cadre juridique propre à garantir non seulement l'accès à des données de qualité sur les informations préalables relatives au fret en relation avec des mouvements de marchandises dans la chaîne d'approvisionnement, mais aussi leur utilisation correcte par les autorités douanières et autres autorités compétentes aux fins de la gestion des risques. La mise en place d'un système d'archivage multiple — archivage d'informations concernant la même tâche spécifique par différents opérateurs — et la suppression des exonérations existantes pour les envois postaux et les envois de faible valeur constituent une condition essentielle pour garantir la qualité des données. Ce cadre juridique se compose du code des douanes de l'Union<sup>5</sup> et des modalités contenues dans les actes délégués<sup>6</sup> et l'acte d'exécution<sup>7</sup>. La nouvelle législation est applicable depuis le 1<sup>er</sup> mai 2016. La conception et la mise à niveau des systèmes informatiques nécessaires à son application interviendront

---

<sup>3</sup> L'enquête couvrait l'ensemble des États membres et dix directions générales de la Commission (DG Fiscalité et union douanière, DG Agriculture et développement rural, DG Budget, DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME, DG Migration et affaires intérieures, DG Justice et consommateurs, DG Affaires maritimes et pêche, DG Mobilité et transports, DG Santé et sécurité alimentaire ainsi que l'Office européen de lutte anti-fraude).

<sup>4</sup> Sur les 54 sous-actions recensées dans la stratégie et le plan d'action, 41 (soit 76%) ont été exécutées ou sont en cours d'exécution. En outre, sur les 64 éléments à livrer identifiés dans la feuille de route, 11 (soit 17%) ont été menés à bonne fin et 34 (soit 53%) sont en cours de finalisation.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> Règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission du 28 juillet 2015 complétant le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil au sujet des modalités de certaines dispositions du code des douanes de l'Union (JO L 343 du 29.12.2015, p. 1); règlement délégué (UE) 2016/341 de la Commission du 17 décembre 2015 complétant le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles transitoires pour certaines dispositions du code des douanes de l'Union lorsque les systèmes informatiques concernés ne sont pas encore opérationnels et modifiant le règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission (JO L 69 du 15.3.2016, p. 1).

<sup>7</sup> Règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission du 24 novembre 2015 établissant les modalités d'application de certaines dispositions du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union (JO L 343 du 29.12.2015, p. 558).

conformément au calendrier défini dans le programme de travail pour le code des douanes de l'Union<sup>8</sup>.

L'objectif consistant à instaurer un cadre juridique complet propre à répondre aux exigences d'un archivage multiple et à améliorer la qualité des données a donc été rempli et seule sa mise en œuvre reste à finaliser.

### **2.3 Objectif 2 — Garantir la disponibilité de données sur la chaîne d'approvisionnement, le partage des informations relatives aux risques et des résultats des contrôles**

L'objectif 1 (améliorer la qualité des données et les modalités d'archivage) et l'objectif 2 (garantir la disponibilité de données sur la chaîne d'approvisionnement et le partage des informations relatives aux risques entre les autorités douanières) sont subordonnés l'un comme l'autre à la conception et à la disponibilité des systèmes informatiques nécessaires, et notamment du nouveau système de contrôle à l'importation (SCI).

Le code des douanes de l'Union prévoit également la conception ou la mise à niveau de systèmes informatiques pour les autres régimes douaniers.

#### *Système de contrôle à l'importation*

L'une des priorités recensées par la stratégie concerne la conception et le déploiement de solutions informatiques adaptées pour améliorer la qualité des données, les modalités d'archivage et la disponibilité des données permettant de détecter les risques en matière de sécurité et de sûreté au point d'entrée des marchandises. La conception du nouveau système de contrôle à l'importation constitue le principal élément à livrer au titre de cette priorité. La Commission a préparé, avec le soutien des États membres, un argumentaire économique ainsi qu'un document d'orientation se fondant sur une analyse coûts/avantages externe et des études de faisabilité<sup>9</sup>.

Le nouveau système de contrôle à l'importation apportera des améliorations sensibles à la gestion des risques douaniers dans l'Union. La création d'un répertoire commun pour les informations préalables relatives au fret constitue à la fois la clé et le préalable des améliorations requises en matière de qualité et de disponibilité des données. Avec la mise en place d'un système d'archivage multiple et l'augmentation escomptée du volume des informations préalables relatives au fret – de quelque 40 millions de déclarations annuelles dans le système actuel à 400 millions dans le nouveau système de contrôle à l'importation – une approche décentralisée serait extrêmement lourde à la fois pour les autorités douanières et pour les opérateurs. Une analyse coûts/avantages réalisée en 2013 ainsi qu'une étude des options envisageables ont d'ores et déjà permis d'établir que seule une approche centralisée est à même d'apporter à ce système le haut niveau de disponibilité nécessaire et d'harmoniser la gestion des risques douaniers en relation avec les renseignements préalables concernant le fret. Le répertoire commun permettra d'enregistrer et de traiter le volume accru des informations préalables relatives au fret. Il permettra aussi à tous les États membres, quelle que soit la chaîne d'approvisionnement, de procéder, directement et simultanément, à une évaluation efficace des risques grâce

---

<sup>8</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/578 de la Commission du 11 avril 2016 établissant le programme de travail portant sur la conception et le déploiement des systèmes électroniques prévus dans le code des douanes de l'Union (JO L 99 du 15.4.2016, p. 6).

<sup>9</sup> L'argumentaire économique et le document d'orientation ont été présentés au groupe de politique douanière le 3 décembre 2015.

aux renseignements qu'il contient. Enfin, ce répertoire facilitera le partage, entre États membres, des informations relatives aux risques et des résultats des contrôles.

Le lancement de la phase formelle d'élaboration du SCI 2.0 a été reporté mais les travaux visant à résoudre les questions en suspens concernant le budget, la gouvernance, la stratégie et le calendrier de livraison, le mode opérationnel, l'acte d'exécution relatif au système informatique et, enfin, le potentiel du projet sont en cours. L'approche retenue pour sa conception et sa mise en œuvre sera à la fois pragmatique et progressive (modulaire).

#### **2.4 Objectif 3 — Mettre en œuvre, si nécessaire, des mesures de contrôle et d'atténuation des risques («Évaluer au préalable, contrôler si nécessaire»)**

Les progrès accomplis dans ce domaine sont, en grande partie, dus aux avancées réalisées dans le cadre des activités qui étaient déjà lancées au moment de l'adoption de la stratégie, en l'occurrence celles portant sur les interdictions et les restrictions. Une série de fiches consacrées à certains textes législatifs établissant des mesures d'interdiction ou de restriction à l'importation ou à l'exportation de marchandises, devant faire l'objet d'un contrôle aux frontières extérieures de l'Union, a été produite (en collaboration avec les États membres). Ces fiches décrivent le cadre législatif, le rôle des douanes ainsi que les contrôles physiques et documentaires à effectuer. Elles permettent de déterminer le calendrier des contrôles douaniers et, s'il y a lieu, d'adresser des recommandations aux autorités, douanières et autres.

Les services de la Commission ont formulé des orientations destinées à encadrer la rédaction et la révision des actes législatifs de l'UE sur la manière d'envisager les interventions douanières, et notamment sur la prise en compte des modalités de gestion des risques douaniers.

#### **2.5 Objectif 4 — Renforcer les capacités pour garantir la mise en œuvre effective du cadre commun de gestion des risques et pour accroître la capacité de réaction face à des risques nouvellement identifiés**

Les progrès sont lents en dépit des nombreuses actions en cours visant à renforcer les capacités des États membres et de l'UE à appliquer le cadre de gestion des risques douaniers actuel. Les États membres se sont employés à identifier les incohérences dans la mise en place du cadre commun de gestion des risques à l'échelle nationale et à trouver les moyens d'y remédier. Mais il subsiste des problèmes quant à leur capacité à mettre en œuvre des solutions et à l'aptitude de l'UE à leur fournir, via l'initiative dédiée au nouveau système de contrôle à l'importation, le soutien voulu en termes de capacités d'analyse des risques.

En 2015, les experts de la Commission et des États membres ont pointé du doigt, et évalué, la nécessité de disposer d'un meilleur système informatique afin de partager les informations liées aux risques, autrement dit d'un système de gestion des risques douaniers de nouvelle génération.

Des critères communs en matière de risque ont été évalués au niveau des États membres et de l'UE, puis des projets pilotes ont été lancés par les États membres afin de déterminer et de tester les modalités de mise en œuvre de ces critères. Parallèlement, des outils d'extraction de données et des modèles d'analyse de données ont été testés sur des données disponibles à l'échelle de l'UE. Ces tests avaient pour but d'identifier d'autres

capacités de gestion des risques et d'améliorer le ciblage des risques, notamment pour le transport conteneurisé.

Dans le cadre du processus actuel d'élaboration de critères communs couvrant l'éventail complet des risques, la Commission et les États membres ont commencé par définir les différents risques financiers et à réviser les critères de risque existants en matière de sécurité et de sûreté et, plus particulièrement, de sûreté du fret aérien.

La Commission et les États membres ont d'ores et déjà pris des mesures visant à harmoniser la mise en œuvre des critères en matière de risque.

Lors du suivi et de l'évaluation de cette mise en œuvre, ils sont parvenus à créer des synergies avec l'exercice consacré aux performances de l'union douanière.

## 2.6 Objectif 5 — Promouvoir la coopération entre services et le partage d'informations entre les autorités douanières et autres au niveau des États membres et au niveau de l'UE

La coopération entre services s'est globalement améliorée, en particulier dans les domaines d'action autres que douaniers.

Une méthode a par exemple été mise au point pour favoriser l'échange d'informations sur les risques en matière de sécurité des produits entre les autorités douanières et les autorités de surveillance du marché. Une synthèse de cette méthode a été transmise aux États membres en décembre 2015<sup>10</sup>.

Cependant, des progrès peuvent encore être accomplis en ce qui concerne la coopération entre les autorités douanières et les autres autorités aux frontières sur l'échange d'informations se rapportant aux contrôles des marchandises transportées par les voyageurs ou les membres d'équipage. La question a été mise en évidence en avril 2016 dans la communication intitulée «*Des systèmes d'information plus robustes et plus intelligents au service des frontières et de la sécurité*<sup>11</sup>».

Une évaluation portant sur la coopération entre les autorités douanières et les gardes-frontières, et notamment sur la mise en œuvre des lignes directrices d'avril 2013<sup>12</sup>, est actuellement en cours. Les premiers résultats font état d'un bon niveau de coopération, et un éventail de bonnes pratiques a d'ores et déjà été recensé.

Un séminaire de haut niveau a été consacré à la question des contrôles de passagers les 7 et 8 mai 2015 à Riga afin d'améliorer la gestion intégrée des frontières entre les autorités douanières et autres. Lors de ce séminaire, un programme de travail et de coopération entre les autorités douanières et les autres autorités aux frontières a été établi, notamment en vue de rendre les informations préalables sur les passagers disponibles à des fins douanières. Afin d'améliorer la coopération avec Frontex<sup>13</sup>, un dialogue a été formellement engagé sur les fonctions relevant de la compétence de l'Agence et celles relevant de la compétence des douanes, notamment en ce qui concerne la gestion des risques en matière douanière.

La section «Gestion des risques» du comité du code des douanes a procédé à une évaluation des répercussions, sur le plan douanier, du partage d'informations prévu par les directives relatives aux dossiers passagers (PNR) et aux informations préalables sur les passagers (données API). Il est important de garantir la participation des autorités douanières aux Unités d'informations passagers (UIP) nationales et/ou leur accès à ces données, conformément à la directive (UE) 2016/681<sup>14</sup>, pour assurer une surveillance

---

<sup>10</sup> Coopération entre les autorités douanières et les autorités de surveillance du marché (ASM) sur la gestion des risques dans le domaine de la sécurité des produits et des contrôles de la conformité des marchandises importées.

<sup>11</sup> COM(2016) 205 du 6.4.2016.

<sup>12</sup> Lignes directrices pour la coopération entre les gardes-frontières et les administrations douanières qui opèrent aux frontières extérieures, avril 2013.

<sup>13</sup> Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne.

<sup>14</sup> Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (JO L 119 du 4.5.2016, p. 132).

douanière efficace et effective des marchandises transportées par les passagers. Ces données sont considérées comme très précieuses pour l'identification des risques liés aux bagages des passagers (ou aux espèces transportées par ces derniers); elles permettent aux douanes d'effectuer, à l'arrivée, des contrôles ciblés et fondés sur les risques, et de contribuer ainsi à la lutte contre la grande criminalité, la criminalité organisée, le terrorisme et son financement, tout en respectant les garanties relatives à la protection de la vie privée et des données.

Assurer une bonne coopération avec les autres autorités chargées de l'application de la loi (y compris, dans certains cas, la coopération entre les services responsables des contrôles douaniers ou de la gestion des risques et ceux responsables des enquêtes au sein d'une même administration douanière) reste un défi. Au cours de la période couverte par le présent rapport, l'accent a été mis sur la nécessité de mieux communiquer et de mieux expliquer le rôle de la gestion des risques. Une attention particulière a également été accordée aux capacités douanières existantes et envisageables dans le futur. Cette démarche a permis d'améliorer la compréhension mutuelle des différentes compétences attribuées aux autorités douanières et aux autres autorités chargées de l'application de la loi, même si des efforts supplémentaires doivent encore être consentis.

La modification du règlement relatif à l'assistance mutuelle<sup>15</sup> a eu pour effet d'étendre le champ d'application des échanges d'informations aux fins de l'assistance mutuelle entre les autorités douanières des États membres et entre celles-ci et la Commission. Le règlement modifié élargit la base juridique d'un certain nombre d'actions destinées à améliorer le respect des réglementations douanière et agricole par les opérateurs économiques. L'accès aux données recueillies conformément au règlement modifié aux fins de la gestion des risques améliorerait la gestion des risques douaniers à l'échelle des États membres et à celle de l'UE.

Les autorités douanières ont contribué à la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité<sup>16</sup> en élaborant notamment des règles spécifiques concernant les risques (critères communs en matière de risque) pour la sûreté du fret aérien. Une première série de critères communs a d'ores et déjà été arrêtée. Comme les critères applicables au fret aérien ne concernent pas seulement les autorités douanières mais également d'autres autorités, les services compétents de la Commission, le Centre d'analyse du renseignement de l'UE ainsi que des experts nationaux des douanes, de l'aviation civile et de la lutte contre le terrorisme ont également été associés à leur élaboration. Les critères communs relatifs au fret aérien reposent dès lors sur la contribution pluridisciplinaire et transsectorielle de toutes les parties concernées et viennent s'ajouter aux mesures existant dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile en matière de fret et de courrier. Les nouvelles règles en matière de risque étant applicables uniquement sur la base du nouveau système de contrôle à l'importation (SCI), elles ne seront pas mises en œuvre avant la fin de 2020.

La stratégie appuie également la mise en œuvre de la stratégie de sûreté maritime de l'UE et de son plan d'action, adopté par le Conseil le 16 décembre 2014. Elle soutient en

---

<sup>15</sup> Le règlement (UE) 2015/1525 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 modifiant le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (JO L 243 du 18.9.2015, p. 1) entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2016, de même que les actes d'exécution de la Commission: règlement (UE) 2016/345 (JO L 65 du 11.3.2016, p. 38) et règlement (UE) 2016/346 (JO L 65 du 11.3.2016, p. 40).

<sup>16</sup> COM(2015) 185 final.

particulier la mise en place de l'environnement commun de partage de l'information (CISE) conçu sous la forme d'un métaprojet destiné à renforcer la coopération et l'échange d'informations entre les autorités civiles et militaires, dans le but de dresser un état des lieux plus complet de la situation maritime et d'accroître l'échange de données. Conformément à son objectif, qui est d'améliorer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et de faciliter une approche fondée sur les risques dans la surveillance des mouvements maritimes de marchandises, le CISE favorise l'échange d'informations entre les autorités engagées dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée (comme la contrebande de marchandises, le trafic d'armes et de stupéfiants et la circulation transfrontière des espèces provenant de ce commerce illégal). Les agences compétentes de l'UE<sup>17</sup> sont invitées à renforcer la coopération entre services. Un test à grande échelle du CISE sera effectué aux alentours de 2017-2018 dans le cadre du projet de validation pré-opérationnelle EUCISE2020, et suivi d'une mise en œuvre par étapes d'ici à 2020.

Tous les modes de partage d'informations mentionnés ci-dessus respecteront les droits fondamentaux, et en particulier le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

## **2.7 Objectif 6 — Renforcer la coopération avec les opérateurs**

La coopération entre les autorités douanières et les opérateurs s'est d'ores et déjà améliorée grâce au renforcement du concept d'opérateur économique agréé (OEA), auquel le code des douanes de l'Union ainsi que ses actes délégués et d'exécution ont apporté divers changements. Ces modifications ont entraîné une mise à jour des lignes directrices OEA<sup>18</sup>.

Le Réseau OEA, créé en 2007 afin de contrôler la mise en œuvre du concept d'opérateur économique agréé, a lancé sa deuxième initiative de contrôle en 2013 dans le but de garantir une application correcte et uniforme de la réglementation OEA. L'exercice a confirmé la solidité et la fiabilité du concept. Les États membres ont mis au point des procédures rigoureuses pour assurer une gestion efficace, cohérente et de qualité du concept.

Deux groupes spécifiques ont été créés au sein du système de gestion des risques douaniers en 2015 pour favoriser l'échange d'informations sur les risques en relation avec les processus et autres procédures OEA: l'un dédié à l'échange d'informations sensibles dans le cadre du processus OEA et l'autre à l'échange d'informations sur les irrégularités impliquant un pays partenaire.

D'autres aspects, tels que l'amélioration de la connaissance des chaînes d'approvisionnement, ont enregistré des progrès plus lents.

La création d'un cadre juridique visant à garantir la disponibilité de données de qualité à des fins de gestion des risques a soulevé la question de savoir si, et dans quelle mesure, les données transmises par les opérateurs et incluses dans les déclarations en douane de colis postaux (comme la déclaration CN23) pourraient être mises à disposition et

---

<sup>17</sup> L'AESM, l'AECP, FRONTEX, l'AED, EUROPOL et l'ESA.

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/customs/policy\\_issues/customs\\_security/aeo\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_guidelines_en.pdf).

réutilisées pour le dépôt d'une déclaration sommaire d'entrée à des fins de sécurité et de sûreté ainsi que pour le dépôt de la déclaration en douane. Ce débat se justifie d'autant plus que le nombre de petits envois ne cesse d'augmenter à la faveur du commerce électronique. Les autorités douanières des États membres mais aussi les opérateurs postaux, les organisations professionnelles et les partenaires internationaux (parmi lesquels les États-Unis, le Canada et la Chine) ont analysé les options envisageables dans le cadre du modèle postal mondial de l'Union postale universelle. Quelle que soit l'option finalement retenue, il importe qu'elle soit compatible avec le nouveau système de contrôle à l'importation.

## **2.8 Objectif 7 — Exploiter le potentiel de la coopération douanière internationale**

Un certain nombre d'actions ont été lancées et sont en cours d'exécution, avec pour objectif d'améliorer la gestion des risques dans la chaîne d'approvisionnement grâce à la coopération internationale.

Parmi les succès d'ores et déjà enregistrés, citons la révision du Cadre de normes SAFE de l'Organisation mondiale des douanes (OMD)<sup>19</sup>, l'élaboration de normes internationales, notamment sur les renseignements préalables concernant le fret avant chargement<sup>20</sup>, ou encore le développement de concepts de reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé (OEA)<sup>21</sup>. Plusieurs projets concernant l'échange d'informations avec les pays non-membres de l'UE sont également en cours, à l'image du projet pilote visant à établir des voies commerciales intelligentes et sûres entre l'UE et la Chine<sup>22</sup>. Ces projets ne pourront cependant pas être couronnés de succès sans la mise au point de systèmes informatiques fiables.

## **3. CONCLUSIONS PRELIMINAIRES**

Réformer la gestion des risques en matière douanière est un exercice qui mobilise des ressources considérables et prend du temps avant de produire des résultats. Malgré le lancement de nombreuses actions, les progrès s'avèrent inégaux.

Les avancées les plus notables ont été enregistrées pour les actions entrant dans le champ de compétences des autorités douanières, tandis que les mesures nécessitant une coopération renforcée entre ces dernières et d'autres autorités, en particulier les services chargés de l'application de la loi et de la sécurité, ont progressé plus lentement.

---

<sup>19</sup> Le cycle de révision du Cadre de normes SAFE, approuvé par le Conseil de l'OMD en juin 2015, a apporté plusieurs modifications au cadre, notamment à propos des renseignements préalables concernant le fret avant chargement.

<sup>20</sup> Dans le cadre du groupe de travail conjoint de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'OMD sur les renseignements relatifs au fret aérien.

<sup>21</sup> Des accords de reconnaissance mutuelle ont été conclus avec la Norvège, la Suisse, Andorre, les États-Unis, le Japon et la Chine; des négociations sont en cours avec le Canada. Un système d'échange automatisé de données aux fins de reconnaissance mutuelle a également été mis en place avec la Chine, le Japon, la Suisse et les États-Unis.

<sup>22</sup> Lancé en 2006, le projet pilote de voies commerciales intelligentes et sûres (Smart and Secure Trade Lanes, SSTL) a pour vocation de tester, dans les échanges commerciaux entre l'UE et la Chine, certaines recommandations en matière de sûreté et de sécurité émises au titre du Cadre de normes SAFE. En 2014, le groupe d'experts SSTL IT a commencé à développer un nouvel outil informatique d'échange de données qui permettra d'échanger des volumes de données plus importants et, partant, plus utiles.

À ce stade du processus de mise en œuvre, le principal problème concerne l'informatique. Si des solutions viables ont été trouvées, notamment pour garantir l'accessibilité des données, l'échange d'informations et l'automatisation de l'analyse des risques, leur mise en œuvre nécessite à la fois la modernisation des systèmes informatiques existants et le déploiement de nouveaux systèmes (tant par les États membres – avec ou sans l'appui de la Commission – que par la Commission elle-même).

L'insuffisance de l'enveloppe financière consacrée à la conception des systèmes informatiques requis est un obstacle majeur qui entrave tout avancée, notamment en ce qui concerne le nouveau système de contrôle à l'importation. Bien que ce dernier figure dans la liste des systèmes d'information européens prévus par le règlement Douane 2020, le budget du programme Douane 2020 ne permet pas de couvrir les coûts du volet informatique.

On observe les mêmes contraintes financières au niveau des États membres. Dans certains d'entre eux, le nombre de déclarations à traiter justifie difficilement le surcroît de ressources nécessaire pour développer les systèmes informatiques requis.

Faute de moyens supplémentaires, certaines actions ne pourront être menées à bien d'ici à la fin de 2020 comme le prévoit la stratégie et le plan d'action. Tout retard risque également de compromettre l'exécution des engagements pris sur certains aspects douaniers dans le cadre du programme européen en matière de sécurité.

Les retombées de la nouvelle législation de l'UE relative à la protection des données méritent également d'être analysées plus en profondeur, notamment à l'égard des autorités chargées de l'application de la loi.

À ce stade du processus de mise en œuvre, la Commission ne préconise aucune modification de la stratégie ou du plan d'action.

Toutefois, certains événements ou développements extérieurs<sup>23</sup> non prévus dans la feuille de route sont susceptibles d'affecter la mise en œuvre de la stratégie comme du plan d'action, nécessitant de modifier des actions particulières ou de réévaluer la priorité de certaines sous-actions. C'est pourquoi il convient de mettre à jour la feuille de route.

Les recommandations du Conseil et du Parlement européen seront étudiées, de même que les retombées en matière de droits fondamentaux.

Devra également faire l'objet d'une réflexion approfondie la question de la disponibilité des ressources nécessaires pour répondre pleinement aux besoins recensés dans la stratégie et le plan d'action en matière de gestion des risques douaniers, et notamment pour favoriser les analyses des risques transnationaux dans l'ensemble des régimes douaniers.

---

<sup>23</sup> Comme les attaques terroristes de Paris en 2015 et de Bruxelles en 2016, ou encore le rapport spécial n° 24/2015 de la Cour des comptes européenne intitulé *Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire: des actions supplémentaires s'imposent*.