

Bruxelles, le 20.7.2018
COM(2018) 549 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

**Deuxième 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(2018) 380 final}

1. INTRODUCTION

1.1 *Nouvelles menaces, nouvelles réponses*

Le monde a radicalement changé au cours des cinquante premières années de l'Union douanière, et il en est de même pour le rôle des autorités douanières de l'UE. En tant que principale autorité chargée de surveiller la circulation des marchandises qui franchissent les frontières extérieures de l'Union, les douanes sont aujourd'hui la première ligne de défense contre les activités dangereuses et criminelles liées aux échanges. Citons, par exemple, le commerce de marchandises non conformes ou dangereuses, le trafic de biens culturels, d'armes à feu et de drogues, le trafic d'espèces sauvages et autres trafics illicites, la fraude, le terrorisme et la criminalité organisée. Toutes les marchandises qui entrent dans l'UE, qui en sortent ou qui transitent par elle (y compris celles qui sont transportées par les voyageurs) sont soumises à la surveillance douanière et peuvent faire l'objet de contrôles douaniers.

Les douanes jouent un rôle essentiel pour garantir la sûreté et la sécurité de notre société, ainsi que pour protéger les intérêts financiers de l'UE et de ses États membres. Elles sont donc confrontées au défi majeur qui consiste à mettre au point des contrôles dans un cadre commun de gestion des risques. Pour atteindre leur objectif, les douanes doivent bien doser leurs actions en facilitant les échanges légitimes et en préservant la fluidité des chaînes d'approvisionnement nécessaires à notre économie tout en contribuant à notre sûreté et à notre sécurité.

1.2 *Réponse à l'invitation du Conseil*

En 2014, la Commission a adopté une communication «relative à la stratégie et au plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière»¹. La stratégie a déterminé un certain nombre d'objectifs clés s'appuyant sur un objectif global: parvenir, en matière de gestion des risques, à une approche de qualité à plusieurs niveaux, qui soit efficace et efficiente. Le plan d'action a énuméré en détail une série de mesures pour chacun des objectifs. En décembre 2014, le Conseil a approuvé la stratégie et le plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière et a invité la Commission à faire rapport au Conseil, dans un délai de dix-huit mois, sur sa mise en œuvre et sur les résultats obtenus².

À la demande du Conseil, la Commission a présenté, en juillet 2016, le premier 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 douanière³. Ce rapport a montré que, dix-huit mois après le début du processus de mise en œuvre, la grande majorité des actions définies dans le plan d'action avaient déjà été lancées. Il a cependant conclu que la réforme de la gestion des risques en matière douanière est un exercice qui mobilise des ressources considérables et

¹ COM(2014) 527 final.

² 15403/14.

³ COM(2016) 476 final.

prend du temps avant de produire des résultats. Il a relevé comme principaux défis à ce stade de la mise en œuvre les problèmes informatiques découlant notamment de l'insuffisance de l'enveloppe financière consacrée à la conception des systèmes informatiques requis et des problèmes liés aux mécanismes de disponibilité des données et d'échange d'informations.

En décembre 2016, le Conseil a adopté des conclusions sur le rapport d'étape de la Commission⁴. Il a insisté sur le fait que les processus de gestion des risques sont essentiels pour préserver la sécurité et les intérêts financiers de l'UE et de ses États membres tout en assurant la facilitation des échanges commerciaux légitimes. Insistant sur la nécessité de poursuivre la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière, le Conseil a également souligné l'importante contribution qu'apportent ces derniers à la stratégie de sécurité intérieure renouvelée et à sa mise en œuvre, en particulier dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée transfrontière.

Le Conseil a invité la Commission à lui présenter, dans un délai de dix-huit mois, un deuxième rapport d'étape relatif à la poursuite de la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière et à mettre en place un mécanisme de compte rendu efficace destiné à évaluer l'incidence des résultats des mesures spécifiques.

Le présent document, qui est le deuxième rapport d'étape, est la réponse de la Commission à cette invitation. À l'instar du précédent rapport, il fournit une évaluation qualitative globale de la mise en œuvre de la stratégie, en expliquant les progrès accomplis dans chacun des sept objectifs clés depuis la publication du premier rapport. Il convient de noter que ce rapport n'est ni une évaluation ni une réflexion sur l'avenir de la stratégie après l'exercice en cours. Il ne contient, par ailleurs, aucune proposition visant à modifier la stratégie actuelle.

Le document de travail établi par les services de la Commission et annexé au présent rapport fournit des informations détaillées sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de chacune des actions et sous-actions.

2. RAPPORT D'ÉTAPE

1. OBJECTIF 1 — AMELIORER LA QUALITE DES DONNEES ET LES MODALITES D'ARCHIVAGE

L'objectif de mise en place d'un cadre juridique complet contenant des exigences d'«archivage multiple» et des exigences en vue de l'amélioration de la qualité des données a été atteint. Seule sa mise en œuvre reste à réaliser⁵.

⁴ 14894/16.

⁵ Les dispositions de fond du code sont entrées en vigueur le 1^{er} mai 2016. Bien que la base juridique ait été adoptée, la construction de la principale solution informatique en question [système de contrôle à l'importation 2 (SCI2)] n'a pas encore été lancée, ce qui signifie que les résultats et les réalisations escomptés ne peuvent pas encore être observés.

Outre la nécessité d'aligner certains éléments techniques sur les exigences en matière de données, la Commission n'a pas encore constaté de problèmes majeurs dans son application.

Or, tant les avantages que l'incidence du code des douanes de l'Union (le «code»)⁶ ne seront pleinement visibles que lorsque tous les systèmes informatiques connexes seront opérationnels.

2. OBJECTIF 2 — GARANTIR LA DISPONIBILITE DE DONNEES SUR LA CHAINE D'APPROVISIONNEMENT, LE PARTAGE DES INFORMATIONS RELATIVES AUX RISQUES ET DES RESULTATS DES CONTROLES

Afin de relever les défis auxquels l'Union douanière est confrontée, le code vise notamment à achever la transition vers un environnement douanier électronique et sans papier et à faciliter l'intégration numérique à l'échelle de l'UE.

Partant, en collaboration avec les États membres et les entreprises, la Commission continue à développer les différents systèmes informatiques qui sous-tendent la mise en œuvre du code. Les systèmes informatiques dans leur ensemble poursuivront la modernisation et l'harmonisation des processus d'importation, d'exportation et de transit, tandis que de nouveaux concepts, tels que le dédouanement centralisé, seront introduits.

Toutefois, la Commission et les États membres seront dans l'impossibilité de livrer tous les systèmes d'ici à 2020. Cette situation est due à un calendrier trop serré et à la limitation des ressources financières disponibles au titre du programme Douane 2020, ainsi qu'au degré de complexité et d'exigence de la multiplicité des éléments interconnectés. Aussi la Commission a-t-elle adopté une proposition⁷ de modification de l'article 278 du code de manière à proroger, de 2020 à 2025, le délai légal (période de transition) prévu pour la livraison de certaines applications informatiques.

1.3 Système de contrôle à l'importation (SCI2)

La réforme du système des informations préalables relatives au fret (SCI) de l'UE pour les flux entrant dans l'UE progresse.

La stratégie et le plan de transition du système de contrôle à l'importation (SCI2) ont été approuvés par les États membres en décembre 2017. Selon le plan, le programme SCI2 sera mis en œuvre en trois phases opérationnelles, à savoir: i) envois postaux et express par voie aérienne [déclarations sommaires d'entrée (ENS) avant chargement et exigences minimales en matière de données]; ii) nouvelles exigences ENS pour l'ensemble du trafic aérien et iii) finalisation de la réforme par l'inclusion des exigences ENS maritimes, routières et ferroviaires.

En 2018, tous les éléments requis pour démarrer la mise en œuvre seront disponibles et convenus avec les États membres.

⁶ Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013.

⁷ COM(2018) 85 final.

La mise en œuvre du SCI2 après 2020 dépend également de la possibilité de garantir les fonds nécessaires dans le prochain cadre financier pluriannuel. À cet égard, la Commission a récemment présenté une proposition établissant le nouveau programme «Douane»⁸.

1.4 Autres projets et systèmes

La douane électronique, soutenue en particulier par le plan stratégique pluriannuel en la matière, constitue une évolution majeure pour l'union douanière de l'UE. Cette initiative vise à remplacer les procédures douanières sur support papier par des procédures électroniques à l'échelle de l'UE dans le but de créer un environnement douanier plus efficace et plus moderne. Le plan stratégique pluriannuel a été mis à jour à la fin de 2017, après l'acceptation par le Conseil du report de la date de finalisation de certains systèmes informatiques.

Le système «Surveillance 3»⁹ devrait être opérationnel en octobre 2018 au plus tard. Les États membres doivent cependant encore apporter à leurs systèmes nationaux les changements nécessaires pour alimenter le système de surveillance avec les éléments de données pertinents. Le code prévoit une période de transition jusqu'en 2020 pour leur permettre de s'acquitter de cette obligation.

Le forum sur le numérique dans les transports et la logistique (DTLF)¹⁰ poursuit ses travaux et son mandat sera probablement prolongé de deux ou trois ans.

Au début de 2016, la Commission a lancé le projet pilote «e-Manifest»¹¹ qui vise à établir un ensemble harmonisé de données sur le fret électronique comprenant les renseignements requis pour les formalités maritimes et douanières lorsque des navires pénètrent dans les ports européens ou en sortent.

Dans le domaine de la conformité et de la sécurité des produits, la Commission a proposé de relier la surveillance douanière et la surveillance du marché afin de faciliter l'échange des informations concernant les risques entre les autorités compétentes¹².

⁸ COM(2018) 442 final.

⁹ Le système informatique Surveillance 3 vise à satisfaire aux exigences du code des douanes de l'Union telles que l'échange standard d'informations par des procédés informatiques de traitement des données et l'établissement de fonctionnalités adéquates pour traiter et analyser l'ensemble des jeux de données de surveillance obtenus des États membres.

¹⁰ Ce forum vise à poursuivre la numérisation des services de fret et de la logistique. Il regroupe les États membres et les parties prenantes des communautés du transport et de la logistique afin de recenser les domaines dans lesquels une action commune est nécessaire dans l'UE. Le DTLF a été créé par la Commission européenne en avril 2015 (décision portant création d'un groupe d'experts sur des solutions numériques pour les services de transport et de logistique [«le forum sur le numérique dans les transports et la logistique»] — C(2015) 2259).

¹¹ L'objectif général de ce projet pilote est de tester des procédures visant à simplifier la soumission des éléments de données requis par les différentes autorités pour les formalités de fret dans le but d'alléger et de réduire la charge administrative pour les fournisseurs de données sur les navires.

¹² COM(2017) 795 final.

3. OBJECTIF 3 — METTRE EN ŒUVRE, SI NECESSAIRE, DES MESURES DE CONTROLE ET D'ATTENUATION DES RISQUES («ÉVALUER AU PREALABLE, CONTROLER SI NECESSAIRE»)

Comme indiqué dans le rapport de 2016, les améliorations dans ce domaine sont principalement dues aux avancées réalisées dans le cadre des activités qui étaient déjà lancées lors de l'adoption de la stratégie, et notamment en matière d'interdictions et de restrictions.

De nouveaux progrès ont été réalisés sous l'objectif 3, en particulier concernant les activités suivantes:

1.1 Approche systémique

L'approche systémique est une méthodologie de contrôle applicable aux opérateurs économiques dignes de confiance qui est axée sur les systèmes internes de contrôle de leurs activités et d'atténuation des risques liés à la conformité douanière. Les travaux du réseau «Approche systémique» et du groupe de projet s'y rapportant sont clôturés et le rapport final a été présenté au Groupe de politique douanière (GPD) en décembre 2017. Ce rapport a jugé que l'approche systémique était une méthode de contrôle efficace, efficiente et solide et a recommandé son utilisation plus large à l'avenir.

1.2 Contrôles de crédibilité

Les contrôles de crédibilité sont des contrôles automatisés mis en place au stade du dédouanement des importations. Ils vérifient la compatibilité des indications dans la déclaration en douane au regard de trois paramètres: i) les aspects juridiques (contrôle de la compatibilité des écritures avec les paramètres juridiques de la désignation des marchandises); ii) les aspects quantitatifs [vérification de la crédibilité des données déclarées (par exemple, masse nette/unité ou masse nette/unité supplémentaire)] et iii) les prix [vérification de la crédibilité des prix déclarés (valeur/unité)]. À ce jour, 428 mesures de ce type ont été introduites via le tarif intégré de l'Union européenne (TARIC)¹³.

1.3 Conformité et sécurité des produits

Le premier rapport d'étape de 2016 faisait référence aux lignes directrices et aux listes de contrôle concernant la conformité et la sécurité des produits. Depuis lors, d'autres listes de contrôle ont été établies pour des produits soumis à la législation d'harmonisation de l'Union («produits harmonisés»). Ces listes seront utilisées et mises à jour régulièrement.

En décembre 2017, la Commission a adopté une proposition de règlement concernant le respect et l'application effective de la législation d'harmonisation de l'UE relative aux produits¹⁴, qui vise à renforcer structurellement le cadre juridique des contrôles des marchandises entrant dans l'UE. Cette réglementation permettrait également de rationaliser la coopération entre les autorités douanières et les autorités de surveillance du marché en vue de contrôler plus efficacement les produits importés. La proposition

¹³ Règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil du 23 juillet 1987.

¹⁴ COM(2017) 795.

fournit une base juridique pour renforcer la coopération entre les autorités douanières et les autorités de surveillance du marché grâce à un réseau de l'Union pour la conformité des produits et à des stratégies nationales globale en matière de surveillance du marché englobant les importations et les chaînes d'approvisionnement numériques, les échanges structurels d'informations et de données entre la douane et la surveillance du marché, la coopération internationale et l'alignement sur les concepts du code tels que le statut d'opérateur économique agréé (OEA).

4. OBJECTIF 4 — RENFORCER LES CAPACITES POUR GARANTIR LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU CADRE COMMUN DE GESTION DES RISQUES ET POUR ACCROITRE LA CAPACITE DE REACTION FACE A DES RISQUES NOUVELLEMENT IDENTIFIES

Comme indiqué dans le rapport d'étape de 2016, les progrès réalisés concernant l'objectif 4 étaient initialement modestes, car de nombreuses actions devaient être entreprises pour améliorer la capacité des États membres et de l'UE à appliquer le cadre commun de gestion des risques (CCGR). Depuis lors, de nouveaux développements ont eu lieu dans plusieurs domaines:

3.1 Développer de nouvelles capacités

Les États membres ont cerné des capacités supplémentaires qui pourraient être nécessaires pour soutenir une gestion des risques plus efficace et efficiente, y compris une meilleure réactivité aux risques nouvellement identifiés. Les analyses types des besoins en ressources humaines et autres ont conclu de manière générale que des ressources supplémentaires étaient indispensables ou que les ressources actuelles devaient être renforcées ou modernisées de manière à consolider les capacités de gestion des risques. Dans son rapport spécial de décembre 2017¹⁵, la Cour des comptes européenne (CCE) encourage les États membres à effectuer des contrôles douaniers plus nombreux et de meilleure qualité grâce à une application uniforme de la législation douanière.

Parmi les autres besoins importants à combler figurent la coordination des activités en interne ou en externe avec d'autres agences nationales et les autorités douanières d'autres États membres ainsi que l'application de nouveaux outils, de nouvelles données ou de nouvelles méthodes pour les pratiques d'analyse des risques.

De nombreux États membres ont déjà donné suite aux résultats de leurs analyses et ont corrigé les insuffisances constatées. Certaines organisations douanières ont, par ailleurs, été réorganisées et la coordination interne a été améliorée.

3.2 Mettre en œuvre le cadre commun de gestion des risques (CCGR)

¹⁵ Rapport spécial n° 19/2017 du 5 décembre 2017.

Les États membres ont signalé des évolutions significatives dans leurs systèmes informatiques nationaux. Toutefois, il apparaît que la piètre qualité des données, leur rareté ou la difficulté de les exploiter constituent l'obstacle le plus souvent constaté à la mise en œuvre effective du CCGR au niveau national. Un autre problème est le manque d'accès aux données des autres États membres.

Un modèle de cycle d'évaluation du CCGR a été élaboré avec tous les États membres. La Commission a créé un sous-groupe du CCGR qui a présenté un rapport sur le cycle d'évaluation pilote en décembre 2017, en recoupant le cycle d'évaluation du CCGR avec la performance de l'union douanière (CUP) pour s'assurer qu'ils se renforcent mutuellement et appliquent des approches cohérentes. Une coordination étroite au sein du sous-groupe a également eu lieu de manière à améliorer et développer davantage les indicateurs de performance dans le domaine des contrôles en réutilisant les données, le cas échéant, et en évitant tout doublon dans la collecte des données.

Le rapport sur le cycle d'évaluation pilote du CCGR décrivait les points à examiner, sous réserve d'approfondissement et de hiérarchisation des priorités avec les États membres, ainsi qu'en fonction de la disponibilité des ressources. Le rapport a suggéré qu'il conviendrait d'accorder une attention supplémentaire aux capacités organisationnelles de collaboration. Le rapport a également fait le point sur le déploiement du CCGR à ce jour et a salué les réalisations communes considérables qui ont vu le jour depuis sa création. Ces réalisations sont, entre autres: i) l'établissement de réseaux transeuropéens d'experts en matière de risques, ii) la mise en œuvre de critères de risque communs et iii) le déploiement continu du système commun de gestion des risques de l'UE pour partager les informations sur le risque, soutenir les domaines de contrôle prioritaires et faciliter les mesures de réaction face aux crises douanières.

3.3 Groupes de travail thématiques

Au niveau de l'UE et au niveau multilatéral, de nombreux groupes de travail composés de représentants de la Commission européenne et des États membres travaillent sur des questions clés afin d'améliorer les capacités de contrôle douanier et de gestion des risques.

3.4 Critères de risque financier

La décision sur les critères communs en matière de risque financier (CRF)¹⁶ vise à l'élaboration d'une approche européenne commune en vue de traiter les risques financiers dans l'UE. Elle répond à certaines des lacunes identifiées dans le rapport spécial de la Cour des comptes européenne de décembre 2017¹⁷.

La décision définit les critères de risque communs qui doivent être appliqués pour traiter des types spécifiques de risques financiers: opérateurs économiques à risque, marchandises à risque, sous-évaluation, contournement de droits antidumping, erreur de

¹⁶ C(2018) 3293 final.

classement, contingents indus, origine préférentielle induite, suspensions induites, régimes douaniers à risque (par exemple, RD 42) et simplifications douanières. Les critères en matière de risque financier seront utilisés dans le processus électronique de gestion quotidienne des risques afin d'harmoniser la sélection des contrôles douaniers.

Cette initiative permettra aux États membres de traiter les risques financiers d'une manière équivalente aux frontières extérieures, sans faire peser une charge excessive sur les échanges légitimes. Elle déterminera également la date et le lieu les plus opportuns pour le contrôle en fonction de la portée et de la nature du risque et de la disponibilité des données et de la documentation.

5. OBJECTIF 5 — PROMOUVOIR LA COOPERATION ENTRE SERVICES ET LE PARTAGE D'INFORMATIONS ENTRE LES AUTORITES DOUANIERES ET AUTRES AU NIVEAU DES ETATS MEMBRES ET AU NIVEAU DE L'UE

Tous les États membres ont fait état d'une coopération large, efficace et souvent quotidienne avec d'autres autorités (en particulier les autres autorités répressives et les autorités fiscales) et agences nationales.

Dans ce domaine, la contribution des contrôles douaniers fondés sur les risques était capitale pour détecter et prévenir la criminalité organisée et le terrorisme liés à la circulation des marchandises qui franchissent les frontières extérieures de l'UE.

Il existe également des possibilités de développement de la capacité des douanes en matière d'analyse préalable des risques liés aux marchandises, en coopération avec d'autres services chargés de la répression ou de la sécurité.

3.5 Coopération avec Europol

Dans le domaine de contrôle prioritaire (DCP) des armes à feu, la Commission et les États membres ont exploré de nouvelles formes de coopération avec la police, notamment, en 2017, un exercice spécifique avec Europol concernant les pistolets à gaz et une procédure rapide d'analyse des colis dans le cadre du trafic illicite d'armes à feu. Ces activités ont clairement démontré la valeur ajoutée de la coopération entre les douanes et la police en utilisant de nouvelles formes de collaboration.

Europol poursuit le développement de sa coopération avec les autorités douanières. Son rapport sur la mise en œuvre du «*Strategic Review: Europol and customs*» (Examen stratégique: Europol et les douanes) a confirmé la nécessité de renforcer la présence d'agents des douanes au sein d'Europol, et notamment la nécessité d'accorder aux douanes l'accès à l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA) d'Europol.

En outre, la coopération entre l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et Europol a été renforcée. L'OLAF est un service associé au projet d'analyse «COPY» d'Europol qui traite de la criminalité organisée dans le domaine des droits de propriété intellectuelle (DPI). Conformément au règlement (UE) 2016/794 relatif à Europol, l'OLAF dispose d'un accès indirect aux informations contenues dans les bases de données d'Europol. L'OLAF a récemment signé un protocole d'accord avec Europol sur la communication

sécurisée et a été connecté au système SIENA, ce qui devrait faciliter la communication entre ces deux organismes.

3.6 *Coopération avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)*

L'adoption, en 2016¹⁸, du règlement européen relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (GFGC) ouvre la voie à une meilleure coopération entre les douanes et les travaux de l'Agence sur la base d'une complémentarité stratégique entre les différentes fonctions.

Ce règlement a conféré à Frontex un nouveau mandat qui l'associe plus étroitement à la gestion des frontières et de la migration. L'Agence a désormais pour mandat de s'attaquer aux éventuelles menaces aux frontières extérieures, en contribuant ainsi à lutter contre les formes graves de criminalité ayant une dimension transfrontalière, ce qui assure un niveau élevé de sécurité intérieure au sein de l'UE.

3.7 *Droits de propriété intellectuelle (DPI)*

La Commission continue de soutenir les États membres dans leur lutte contre les atteintes aux droits de propriété intellectuelle et elle a relevé les principales priorités suivantes: i) contrôle homogène, par les douanes, du respect des DPI dans toute l'UE; ii) amélioration de la gestion des risques dans le domaine des DPI et iii) meilleure coopération entre les autorités.

La coopération et la coordination entre les autorités chargées de faire appliquer la législation au niveau de l'UE en matière de violation des DPI ont permis, dans le passé, de saisir des millions de produits falsifiés et potentiellement dangereux et de démanteler plusieurs réseaux criminels transnationaux. Le domaine d'action des infractions aux DPI a été intégré comme mandat pour agir dans le plan d'action du groupe de travail chargé de la coopération douanière (2018-2019)¹⁹.

La Commission européenne encourage l'échange d'informations sur les risques [via le système de gestion des risques douaniers (SGRD)] et l'analyse statistique des nouvelles tendances. Le groupe commun douanier d'experts/analyse des risques en matière de DPI, qui sera mis en place en 2018, évaluera si les outils existants sont suffisants pour l'analyse des risques et les violations des DPI ou s'il convient de faire davantage.

3.8 *Le programme européen en matière de sécurité*

En tant que gardiens des frontières de l'UE en ce qui concerne les flux de marchandises, les services douaniers européens jouent un rôle essentiel pour protéger l'Union européenne et ses citoyens, ainsi que les chaînes d'approvisionnement internationales contre les activités criminelles et les attaques terroristes.

En mettant en œuvre la stratégie et le plan d'action de l'UE sur la gestion des risques en matière douanière, la Commission contribue à la mise en œuvre du programme européen

¹⁸ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 et notamment son article 52, paragraphe 3.

¹⁹ Le projet de mandat a été adopté le 31 janvier 2018.

en matière de sécurité, élément central de l'objectif général de création d'un espace de justice et de droits fondamentaux.

Au cours des deux dernières années, la Commission a adopté plusieurs propositions législatives visant à tarir les sources de financement du terrorisme. Les plus pertinentes concernent: i) les mouvements illicites d'argent liquide²⁰; ii) le commerce illicite de biens culturels²¹ et iii) la certification UE des équipements aéroportuaires d'inspection/filtrage²². La Commission poursuit en outre la mise en œuvre des plans d'action de l'UE: i) contre le trafic et l'utilisation illicite d'armes à feu et d'explosifs²³, ii) destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme²⁴ et iii) contre le trafic d'espèces sauvages²⁵.

3.9 Le plan d'action dans le domaine du «renforcement de la sécurité chimique, biologique, radiologique et nucléaire dans l'Union européenne («plan d'action de l'UE dans le domaine CBRN»)

Le renforcement de la résilience face aux menaces CBRN en termes de prévention, de préparation et d'intervention nécessite des investissements importants de la part des États membres. Il appelle donc une coopération plus étroite au niveau de l'UE pour l'apprentissage mutuel, la mise en commun des compétences et des actifs et l'exploitation des synergies transfrontalières. L'une des principales priorités du plan d'action CBRN de l'UE est de garantir la sécurité des frontières et la capacité de détection de manière à empêcher l'entrée illicite de matières CBRN. L'adaptation des systèmes d'information sur le fret est essentielle pour renforcer la surveillance et les contrôles fondés sur les risques des chaînes d'approvisionnement internationales de manière à éviter que des matières CBRN ne pénètrent illicitement dans l'UE.

3.10 Le plan d'action du groupe de travail «Coopération douanière» (GTCD)

En mai 2017, l'UE a adopté un nouveau plan quadriennal de lutte contre les formes graves de criminalité internationale et organisée. Ce plan, connu sous le nom de «cycle politique de l'UE», définit les principales priorités en matière de criminalité pour la période 2018-2021. La participation des autorités douanières à la mise en œuvre du cycle politique a ensuite augmenté par rapport aux années précédentes.

Leur participation demeure toutefois sélective et limitée à certaines priorités en matière de criminalité (principalement la fraude en matière d'accise/fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant et la criminalité environnementale). Les synergies entre le cycle politique de l'UE 2018-2021 et le neuvième plan d'action du GTCD (2018-2020) ont été

²⁰ COM(2016) 825 final.

²¹ COM(2017) 375 final.

²² COM(2016) 491 final.

²³ COM(2015) 624 final.

²⁴ COM(2016) 50 final.

²⁵ COM(2016) 87 final.

renforcées par des actions complémentaires menées par les mêmes acteurs, des opérations policières et douanières conjointes, etc.

En outre, le neuvième plan d'action du GTCD prévoit une «meilleure intégration des douanes dans l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'UE (EU SOCTA)» couvrant la participation des douanes à l'EU SOCTA, ainsi qu'une coopération plus large entre les douanes et Europol. L'accent est mis sur l'identification des domaines nécessitant des améliorations, l'échange de bonnes pratiques, la sensibilisation et la formation.

La SOCTA 2017 est l'étude la plus complète sur les formes graves et organisées de criminalité jamais entreprise dans l'UE.

3.11 Coopération entre les agents des douanes et les garde-frontières

Les agents des douanes et les garde-frontières sont des partenaires stratégiques dans les missions de contrôle des frontières aux frontières extérieures de l'UE. En octobre 2017, des lignes directrices révisées pour la coopération entre les agents de douane et les garde-frontières ont été élaborées sur la base de l'évaluation réalisée en 2015-2017. Ces lignes directrices soulignent l'importance de la coopération stratégique et font ressortir les principaux domaines de coopération entre les deux autorités.

6. OBJECTIF 6 — RENFORCER LA COOPERATION AVEC LES OPERATEURS

La coopération entre les autorités douanières et les opérateurs s'est principalement améliorée grâce au renforcement du concept d'OEA.

1.1 Le programme de l'opérateur économique agréé (OEA)

Le programme OEA repose sur le concept de partenariat douane-entreprises qui a été instauré par l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Il s'agit d'une mesure essentielle pour la sécurité de la chaîne d'approvisionnement qui permet aux opérateurs respectueux des règles et dignes de confiance qui se conforment volontairement à un large éventail de critères de bénéficier de simplifications et de facilités maximales. L'année 2018 marque le dixième anniversaire du programme OEA de l'UE.

Les États membres ont mis au point de solides procédures pour l'application des dispositions légales relatives aux OEA qui garantissent la qualité, la cohérence et l'efficacité de la gestion du programme.

Les principales modifications apportées à la législation OEA dans le contexte du code des douanes de l'Union et de ses actes délégués et d'exécution étaient liées aux changements globaux en matière de politiques et de structure dans le code. Ces changements étaient le fruit des enseignements tirés au cours des dix années de mise en œuvre pratique du programme OEA de l'UE. Les lignes directrices concernant l'OEA ont été mises à jour en 2016.

1.2 Mesure de l'incidence du concept d'OEA

Plusieurs indicateurs sont utilisés dans les rapports sur la performance de l'union douanière (CUP) afin de mesurer l'incidence du concept d'OEA. Le dispositif CUP constitue un mécanisme qui permet de mesurer et d'évaluer la performance de l'union douanière, notamment le concept d'OEA, par rapport aux objectifs stratégiques de l'UE. Dans le domaine principal de la facilitation des échanges/compétitivité, le concept d'OEA est analysé sur la base d'aspects généraux, comme le nombre d'autorisations et de demandes au niveau de l'UE, la participation des OEA à la chaîne d'approvisionnement et les aspects du contrôle liés aux facilités accordées aux OEA.

1.3 Accès eAEO direct pour les opérateurs

La Commission européenne est en train de concevoir un accès eAEO direct pour les opérateurs qui, à partir du 1^{er} octobre 2019, permettra à ces derniers de soumettre leur demande de statut OEA et de recevoir les décisions concernant l'OEA par voie électronique. Les opérateurs et les agents des douanes de l'UE auront la possibilité de communiquer entre eux de manière uniforme et cohérente via le module eAEO.

1.4 Système électronique d'informations anticipées sur les marchandises avant le chargement (PLACI) et son lien avec la mise en œuvre du SCI2, en particulier en ce qui concerne les opérateurs postaux et les services de messagerie

À la suite de la modification fructueuse de la convention de l'Union postale universelle (UPU) visant à introduire des obligations de soumission électronique préalable des données postales, la Commission a travaillé en étroite collaboration avec les acteurs du secteur postal pour élaborer conjointement des normes globales efficaces n'engendrant pas de perturbations majeures. La Commission a également collaboré étroitement avec des partenaires mondiaux (tels que les États-Unis, l'Australie et le Canada). Actuellement, les services postaux sont toujours exemptés de l'obligation de soumission de données. Les flux postaux étant particulièrement vulnérables, la réception anticipée de données postales électroniques sera très importante pour renforcer les flux du fret aérien en toute sécurité dans l'UE et faire face aux risques financiers inhérents à ce type de transactions. La première version du nouveau système SCI2 couvrira les envois postaux par voie aérienne et comblera de ce fait la lacune existant dans la plupart des transactions du modèle commercial postal.

7. OBJECTIF 7 — EXPLOITER LE POTENTIEL DE LA COOPERATION DOUANIÈRE INTERNATIONALE

La coopération et l'échange d'informations douanières avec les pays tiers jouent un rôle important dans le domaine de l'union douanière et de la politique commerciale commune. La coopération et l'échange d'informations peuvent améliorer la gestion des risques douaniers et rendre le commerce légitime plus rapide et moins coûteux en ciblant les contrôles douaniers et en simplifiant les procédures douanières. Au même titre que les déclarations obligatoires préalables à l'arrivée, cela contribue à la sécurité et à la sûreté de l'UE en renforçant les contrôles visant à bloquer l'entrée de marchandises dangereuses, d'armes, d'explosifs et de biens à double usage et à prévenir les violations des DPI, ainsi que l'entrée et le trafic de précurseurs de drogues.

La Commission représente l'Union européenne au sein de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), notamment lorsqu'elle défend les intérêts de l'UE et de ses États membres sur des questions liées à la nomenclature et au classement des marchandises, mais aussi sur des sujets transversaux tels que le commerce électronique, la coopération fiscale et douanière et la sécurité et la sûreté.

1.5 Initiatives concernant l'échange d'informations douanières avec les pays tiers

Diverses initiatives ont été prises pour permettre aux autorités douanières de l'UE et des pays tiers d'échanger certaines informations douanières dans des circonstances spécifiques sur la base:

- de décisions et d'accords internationaux adoptés par des organismes créés par des accords internationaux (par exemple, des accords autonomes de coopération douanière et d'assistance administrative mutuelle ou des chapitres relatifs aux douanes et à la facilitation des échanges figurant dans les accords de libre-échange, des accords sur la facilitation des échanges et la sécurité, des accords sur le transit, des décisions du comité mixte de coopération douanière sur la reconnaissance mutuelle des programmes d'OEA et d'opérateurs dignes de confiance), ainsi que
- d'accords juridiquement non contraignants ou de projets pilotes [par exemple, transmission des données du carnet TIR à la Russie, voies commerciales intelligentes et sûres (SSTL) avec la Chine]. L'objectif stratégique des SSTL est de tester les mesures de sécurité appliquées aux chaînes d'approvisionnement logistiques, de faciliter les échanges de données entre les services douaniers, de déterminer les règles communes en matière de risque et de reconnaître mutuellement les contrôles douaniers et les programmes de partenariat commercial.

1.6 Accords commerciaux préférentiels

Pour améliorer encore le cadre du commerce international de l'UE, la Commission contribue aux négociations nouvelles ou en cours sur les dispositions douanières dans les accords commerciaux préférentiels, en particulier avec le Mercosur, le Mexique, l'Indonésie, le Chili, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

En outre, plusieurs activités sont en cours en vue d'améliorer la gestion des risques de la chaîne d'approvisionnement grâce à la coopération internationale.

Parmi les réussites notables figurent la révision du cadre de normes SAFE de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial, les nouvelles normes internationales, par exemple concernant la transmission préalable d'informations sur le fret aérien, et la reconnaissance mutuelle des programmes OEA.

7.3 Autres initiatives: séminaire de haut niveau

Un séminaire de haut niveau sur l'échange d'informations douanières avec les pays tiers a été organisé par la présidence bulgare les 7 et 8 juin 2018. Lors de ce séminaire, les participants ont: i) examiné l'état actuel des échanges d'informations douanières avec les pays tiers et confirmé l'importance croissante de ces échanges, ainsi que la nécessité d'agir en temps utile; ii) recensé les besoins d'amélioration des échanges d'informations douanières avec les pays tiers et iii) discuté et cerné la portée potentielle, les objectifs, les avantages, les conditions, les moyens et les contraintes en vue d'une amélioration des

échanges d'informations douanières. Il a été convenu, dans les conclusions du séminaire, qu'une approche stratégique et cohérente était requise pour déterminer avec qui échanger quels types concrets d'informations et à quelles fins concrètes, compte tenu des actuels risques financiers et enjeux de sécurité, de la structure des échanges et des intérêts politiques.

3. SYSTÈME DE SUIVI

En étroite coopération avec les États membres, la Commission a été invitée à concevoir un cadre de performance et de suivi de manière à pouvoir suivre la mise en œuvre de la stratégie de manière plus systématique et cohérente à l'avenir.

La Commission a commencé à travailler à la mise au point d'un tel cadre et a établi des indicateurs et des sources de preuves pour suivre efficacement la stratégie. Les premiers points de discussion sont détaillés dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le présent rapport. Ils doivent servir de base à une réflexion approfondie avec les États membres au sein du groupe de travail concerné.

4. CONCLUSION

La gestion des risques est un processus qui ne se limite pas à des actions spécifiques caractérisées par un début et une fin bien déterminés. Face aux nouvelles menaces et aux nouveaux défis, les douanes doivent agir et s'adapter en permanence pour contribuer à la sécurité et à la sûreté des citoyens de l'UE, tout en évitant d'avoir une incidence négative induite sur la fluidité du commerce international. En conséquence, plusieurs actions définies dans la stratégie sont dotées de la mention «en cours» car, compte tenu de leur nature et en raison précisément du processus nécessaire et continu lié à tous les défis à relever, il n'est pas possible de leur affecter des délais bien déterminés.

Le présent rapport et le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne procurent une image instantanée de l'état d'avancement, au milieu de l'année 2018, de la stratégie et du plan d'action de l'UE pour la gestion des risques douaniers.

Ils montrent que, depuis la publication du rapport précédent, d'importants progrès ont été réalisés, tant par les États membres que par la Commission européenne, dans la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action.

Sur les 54 sous-actions identifiées par la stratégie et le plan d'action, seules deux n'ont pas encore démarré, tandis que 41 sont en cours et 11 sont achevées.

Des progrès significatifs ont été réalisés par les États membres et la Commission en ce qui concerne le renforcement de la collaboration entre tous les acteurs en présence et le lancement de nouvelles initiatives. Citons, par exemple, la décision de la Commission sur les critères en matière de risque financier et la participation des administrations douanières aux activités liées à la sécurité.

Malgré ces progrès, les douanes sont confrontées à des défis permanents, notamment des niveaux de terrorisme sans précédent et d'autres menaces pour la sécurité. Les importations de marchandises de l'UE étant en constante augmentation, les douanes doivent s'allier aux autorités de surveillance du marché pour empêcher l'entrée sur le marché de produits dangereux ou non conformes. Les douanes sont également confrontées à de nombreux autres défis tels que l'émergence du commerce électronique et le phénomène de sous-évaluation des marchandises, qui peuvent les empêcher d'atteindre leur plein potentiel de performance.

En outre, la mise en œuvre des systèmes informatiques requis pour la collecte et le partage des données est en cours et progresse bien, mais il faudra reporter de 2020 à 2025 le délai d'achèvement complet de certains systèmes.

Bien qu'il soit aussi précis que possible, l'instantané fourni dans le présent rapport ne peut refléter complètement l'activité des douanes dans le domaine de la gestion des risques. En effet, les autorités douanières doivent constamment se réinventer pour faire face aux nouvelles menaces qui apparaissent jour après jour, ce qui peut avoir une incidence financière négative sur le budget de l'UE et des États membres. Ces menaces sont souvent liées à l'activité de réseaux criminels qui maîtrisent de mieux en mieux la technologie.

Dans ce contexte, en collectant et en analysant des données factuelles, les États membres et la Commission doivent être à même de mesurer les progrès en veillant au juste équilibre entre protection accrue et facilitation des échanges. Il s'agit notamment de données quantitatives sur les contrôles fondés sur la gestion des risques et sur les résultats des contrôles à divers points de la chaîne d'approvisionnement. Cet exercice est soutenu et complété par le dispositif de performance de l'union douanière, qui mesure la performance globale de l'union douanière. En ce qui concerne le suivi, force est de reconnaître que même si les données quantitatives sont essentielles, elles ne pourront jamais constituer une mesure complète de la contribution, car il existe des différences sous-jacentes dans les processus et les résultats.