



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 25.11.2013
SWD(2013) 482 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Résumé

**Analyse d'impact de la modification du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil relatif à
l'assistance mutuelle en matière douanière**

{ COM(2013) 796 final }

{ SWD(2013) 483 final }

1 Définition du problème

1.1 Présentation du problème

Les mesures visant à lutter contre les violations de la réglementation douanière font partie intégrante de la protection des intérêts financiers de l'Union et du développement de la coopération douanière. La législation de l'UE en la matière comprend le règlement (CE) n° 515/97, qui régit l'assistance administrative mutuelle et l'échange d'informations, et la décision 917/2009/JAI du Conseil, qui porte sur la question des infractions aux lois nationales dans le domaine des douanes. La réglementation douanière peut être enfreinte de diverses manières, notamment par une **utilisation abusive du système de transit**, qui consiste à déclarer des marchandises importées comme étant en transit afin de les soustraire aux droits de douane applicables, par une **description erronée** des marchandises importées, en vue de profiter de droits moins élevés, ou par une **fausse déclaration de l'origine des marchandises** dans le but d'éviter le paiement de droits antidumping et l'application de quotas d'importation quantitatifs.

1.2 Description du problème

Afin de contrôler l'authenticité de l'origine déclarée des marchandises, les autorités douanières procèdent à une vérification documentaire. Toutefois, étant donné que les documents ne fournissent pas d'informations détaillées sur les étapes de la logistique et du transport suivies par le conteneur dans lequel les marchandises sont transportées, les agents des douanes n'ont pas la possibilité de vérifier si l'origine déclarée des marchandises est cohérente par rapport à l'itinéraire effectivement emprunté par le conteneur en question. Cette situation rend très difficile l'identification de cas éventuels de fausses déclarations de l'origine.

Lorsqu'elles contrôlent la véracité de la description déclarée des marchandises, les autorités douanières doivent fonder leur travail sur une évaluation des risques permettant de déceler les cas suspects. La Commission crée des profils adéquats, mais ses services se trouvent ainsi amenés à présenter des demandes répétées pour des données analogues, ce qui fait peser une charge inutile sur les États membres (EM).

Pour contrôler les marchandises en transit, les autorités douanières procèdent à des vérifications documentaires et à des contrôles visuels. Non seulement ces méthodes sont limitées en fonction du personnel disponible, mais elles privent en outre de la possibilité de tirer parti des évolutions techniques permettant l'analyse automatique, telles que le projet ConTraffic pour l'identification des envois suspects et ATIS pour la détection des anomalies dans les opérations de transit, des outils mis en place par la Commission.

L'un des problèmes spécifiques qui se posent dans la lutte contre la fraude douanière est le fait que les enquêteurs de l'OLAF doivent attendre de 3 à 7 mois avant d'obtenir les documents justificatifs provenant des États membres. Il peut en outre arriver que les EM, parce qu'ils ne sont pas directement concernés, ne soient pas en mesure d'aider l'OLAF à obtenir auprès des opérateurs économiques les documents justificatifs nécessaires à la conduite de ses enquêtes, voire soient réticents à lui apporter cette aide. Cette situation est particulièrement problématique en raison du délai fixé à trois ans pour le recouvrement de la dette douanière.

1.3 Ampleur du problème

À elle seule, la fraude liée aux fausses déclarations de l'origine pourrait représenter pour l'UE-27 une perte annuelle de 100 millions d'EUR. En 2011, les EM ont signalé la détection de 1 905 cas de fraude et autres irrégularités portant sur une description erronée des marchandises correspondant à un préjudice de 107,7 millions d'EUR. Ce montant ne représente toutefois que le préjudice constaté par les EM et la Commission, et l'ampleur réelle du problème est donc beaucoup plus importante. Les cas d'infractions liées au transit représentent quant à eux une perte d'environ 12 millions d'EUR par an. Enfin, pour environ 30 000 cas détectés de fraude potentielle, les informations nécessaires ne sont pas disponibles.

En ce qui concerne les retards dans les enquêtes de l'OLAF, l'expérience montre que la période de 3 à 7 mois qui s'écoule avant que l'OLAF puisse obtenir les documents justificatifs des importations et des exportations est une source importante de perte. La Cour des comptes européenne a constaté, dans un audit de 2010, que «[d]ans les 274 déclarations contrôlées, la Cour a constaté 49 erreurs, ayant entraîné des pertes de droits s'élevant à 558 000 EUR. Ces montants sont frappés de prescription; ils ne peuvent dès lors plus être recouvrés et sont définitivement perdus pour le budget de l'UE».

1.4 Les causes sous-jacentes des problèmes décelés

Lacunes dans le système de détection existant

1.4.1 Fausse déclaration de l'origine

À l'heure actuelle, les moyens disponibles pour contrôler l'origine réelle des marchandises importées sont limités. Ainsi, les agents des douanes n'ont pas la possibilité de vérifier que l'origine déclarée des marchandises importées est cohérente par rapport à l'itinéraire du conteneur dans lequel elles ont été transportées. Ces informations sont considérées comme cruciales aux fins de la détection des cas de fausse déclaration de l'origine.

1.4.2 Description erronée des marchandises

L'identification des opérations suspectes par les autorités douanières repose sur des notifications en provenance de sources diverses (autres autorités douanières ou opérateurs économiques, par exemple) et sur une analyse fondée sur les maigres données disponibles. La procédure actuelle a pour principal inconvénient que les contrôles ne sont toujours pas suffisamment ciblés, étant donné qu'ils reposent sur des analyses de données non systématiques.

1.4.3 Utilisation abusive du système de transit

Les procédures actuelles utilisées pour la vérification des marchandises en transit sont des contrôles documentaires et visuels, méthodes dont l'efficacité et l'efficacité sont limitées car elles ne sont pas fondées sur une analyse suffisante. Des contrôles plus étendus risqueraient cependant de donner lieu à de fortes distorsions des flux commerciaux. Outre les contrôles documentaires et visuels, les EM et l'OLAF peuvent utiliser ATIS; cette démarche ne repose toutefois pas sur une base légale solide et néglige de plus des informations importantes, dans la mesure où ATIS ne contient pas de données sur les mouvements à l'échelle nationale et fournit seulement les informations initiales relatives au transit.

Absence de dispositions légales visant à éliminer les retards dans les enquêtes de l'OLAF

1.4.4 Retards dans les enquêtes de l'OLAF

Depuis la récente introduction de la douane électronique, les documents d'importation (facture, certificat d'origine, etc.) sont conservés non plus par les administrations douanières, mais par les opérateurs économiques. Il en résulte une perte de temps, car de nombreux acteurs doivent intervenir lors des demandes de documents avant que ces derniers ne soient mis à la disposition de l'OLAF. Le cadre législatif actuel ne comporte aucune disposition qui permettrait d'accélérer les procédures mises en œuvre dans le cadre des enquêtes de l'OLAF.

1.5 Scénario de référence: évolution du problème

En l'absence de changement de politique, les infractions à la législation en matière douanière resteraient en partie non détectées, occasionnant des pertes financières constantes pour l'UE et un degré moindre de mise en œuvre de la législation concernée.

La fraude liée à la **fausse déclaration de l'origine** augmentera. ConTraffic a démontré l'utilité des informations relatives aux conteneurs (Container Status Messages — CSM) et, en tant que projet de recherche, arrivera prochainement à son terme. Tant qu'il n'aura pas été adopté de nouvelle méthode facilitant la détection des fausses déclarations de l'origine, la fraude continuera, voire augmentera, car les fraudeurs auront acquis de l'expérience. En conséquence, la perte de 17,6 millions d'EUR liée aux fausses déclarations de l'origine se reproduira et s'accroîtra très probablement encore. De même, il ne faut pas s'attendre non plus à une amélioration dans la lutte contre la **description erronée des marchandises**. Pour l'heure, il ne semble pas prévu de modifier les procédures douanières en vue de faciliter la lutte contre la description erronée des marchandises. La fraude liée à une **utilisation abusive du système de transit** devrait augmenter. La solution actuelle — ATIS, bien que très utile, comporte des lacunes. Les données relatives aux marchandises en transit, actuellement collectées sur la base de cet accord administratif, risquent de ne plus être disponibles, car la légalité de la base juridique sur laquelle se fonde leur collecte est mise en cause par plusieurs EM. En pareille circonstance, le volume des fraudes non détectées augmenterait très probablement.

En ce qui concerne les retards dans les enquêtes de l'OLAF, si la procédure actuelle n'est pas modifiée, aucune amélioration n'est à prévoir dans un proche avenir. Il est peu probable que la situation change si aucune mesure n'est prise.

2 Analyse de la subsidiarité et de la proportionnalité

La nécessité d'une action au niveau de l'UE est liée au fait que les EM seuls ne peuvent recenser et atténuer efficacement les risques d'infraction à la réglementation douanière; ils ne sont pas non plus en mesure de mener correctement des enquêtes dans le cas des transferts transfrontières de marchandises. La lutte contre la fraude en matière douanière nécessite donc une approche européenne plus large. Fait important, l'UE dispose d'une compétence exclusive en matière de prévention de la fraude et de protection de ses ressources financières dans le domaine douanier. Elle est clairement la mieux placée pour servir de moteur dans cette initiative, car elle possède déjà l'expérience et les systèmes nécessaires.

Valeur ajoutée: des mesures au niveau de l'UE amélioreraient notablement la lutte contre la fraude en matière douanière en améliorant la mise à disposition des éléments de preuve, en développant les possibilités de détection et de répression de la fraude et en rendant l'action plus efficiente et efficace.

3 Objectifs

Les **objectifs généraux** de cette initiative sont les suivants: i) renforcer la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (détection de la fraude et réalisation d'enquêtes), et ii) renforcer la coopération douanière entre les EM ainsi qu'entre ces derniers et la Commission, en veillant à la bonne application de la réglementation douanière.

Les **objectifs spécifiques** consistent à améliorer la **détection, la prévention et la répression de la fraude douanière en renforçant la collaboration** tant entre les EM qu'entre ces derniers et la Commission dans la lutte contre la fraude douanière, ainsi qu'à améliorer le processus de conduite des enquêtes de l'OLAF.

Les **objectifs opérationnels** des mesures à prendre correspondent aux problèmes décelés et aux objectifs spécifiques. En effet, pour améliorer la détection, la prévention et la répression de la fraude douanière, il faut mettre en place les conditions requises pour mieux lutter contre celle-ci. Afin de remédier au problème des retards dans les enquêtes de l'OLAF, il convient de prendre des mesures visant à accélérer le processus.

Le tableau ci-dessous décrit le lien entre les problèmes décelés et les objectifs.

Problème	Objectif spécifique	Objectif opérationnel
Fausse déclaration de l'origine et pertes financières associées	Améliorer la détection, la prévention et la répression de la fraude douanière en renforçant la collaboration tant entre les EM qu'entre ces derniers et la Commission (dans la lutte contre la fraude liée à la fausse déclaration de l'origine des marchandises, à la description erronée des marchandises ou à l'utilisation abusive du système de transit)	1. Mettre en place les conditions requises pour mieux lutter contre la fraude en matière douanière fondée sur la fausse déclaration de l'origine des marchandises
Description erronée des marchandises et pertes financières associées		2. Mettre en place les conditions requises pour mieux lutter contre la fraude en matière douanière fondée sur la description erronée des marchandises
Utilisation abusive du système de transit et pertes financières associées		3. Mettre en place les conditions requises pour mieux lutter contre la fraude en matière douanière fondée sur l'utilisation abusive du système de transit
Retards dans les enquêtes de l'OLAF (et prescription)	Améliorer le processus de conduite des enquêtes de l'OLAF	4. Accélérer les enquêtes de l'OLAF

4 Options envisageables

4.1 Options visant à traiter le problème central (objectifs opérationnels 1, 2 et 3)

- **Option 0: maintenir le statu quo**

Cette option correspond au scénario de référence.

- **Option 1: norme non contraignante** — Au moyen de recommandations appropriées, améliorer la détection de la fraude en matière douanière liée à la fausse déclaration

de l'origine des marchandises, à la description erronée des marchandises ou à l'utilisation abusive du système de transit

En ce qui concerne l'**objectif 1**, la recommandation inviterait les EM à soutenir la Commission dans ses efforts visant à obtenir les CSM de la part des opérateurs économiques.

Pour ce qui est des **objectifs 2 et 3**, la recommandation inviterait les EM à permettre à la Commission d'accéder aux données existant actuellement sur une plate-forme de la Commission ou de reproduire ces dernières et à fournir également des données complémentaires en matière de transit.¹

- **Option 2: confier à la Commission la responsabilité d'améliorer la détection de la fraude en matière douanière liée à la fausse déclaration de l'origine des marchandises, à la description erronée des marchandises et à l'utilisation abusive du système de transit**

Cette option implique la création d'une base de données centrale de l'UE pour les CSM et les données relatives aux importations, aux exportations et au transit. Ladite base s'appuierait sur l'expérience tirée de ConTraffic et d'ATIS. Les informations relatives au transit national et d'autres informations ultérieures en matière de transit, notamment les modifications des itinéraires programmés ou les résultats des contrôles, figureront également dans la base de données.

- **Option 3: confier aux EM la responsabilité d'améliorer la détection de la fraude en matière de douanes liée à la fausse déclaration de l'origine des marchandises, à la description erronée des marchandises et à l'utilisation abusive du système de transit.**

Cette option suppose, contrairement à la précédente, que la responsabilité de la collecte et de l'analyse des données concernées soit confiée aux EM. Par conséquent, chaque EM mettra en place ses bases de données nationales pour les CSM, les importations, les exportations et les données relatives au transit. Des échanges réguliers et un accès ouvert devraient permettre aux EM de communiquer et d'échanger les données, ainsi que de préparer des analyses régulières.

- **Option 4: partager entre la Commission et les EM la responsabilité d'améliorer la détection de la fraude en matière douanière liée à la fausse déclaration de l'origine des marchandises, à la description erronée des marchandises et à l'utilisation abusive du système de transit**

Dans cette option, les CSM et les données relatives au transit seraient collectés au niveau de l'UE, tandis que les EM seraient responsables des données relatives aux importations et exportations. Cette configuration pourrait être la plus plausible, car elle tient compte du contexte actuel (gestion de ConTraffic et d'ATIS par la Commission) et répartit donc les responsabilités en conséquence.

- **Option 5: scénario de référence «plus»**

Cette option exigerait d'augmenter les effectifs affectés à la détection et à la prévention des fraudes douanières concernées. Grâce à des agents de contrôle et des enquêteurs plus nombreux, il serait possible de détecter, et sans doute également de prévenir, davantage de fraudes. Le doublement des ressources proposé pourrait concerner à la fois les EM et la Commission (OLAF). Après une analyse approfondie, cette option doit être écartée à ce stade.

¹ Les données relatives au transit national et d'autres informations ultérieures en matière de transit, telles que les modifications des itinéraires programmés ou les résultats des contrôles.

4.2 Options visant à lutter contre les retards des enquêtes de l'OLAF et les pertes financières associées (objectif 4)

- **Option 0: maintenir le statu quo**

Cette option prévoit de maintenir le statu quo. Aucune mesure supplémentaire ne serait prise dans ce cadre pour accélérer les enquêtes de l'OLAF.

- **Option 1: normes non contraignantes — Émettre une recommandation visant à accélérer la procédure**

Dans cette option, il serait émis une recommandation invitant les EM à contribuer à l'accélération de la procédure. Une recommandation est un instrument non contraignant pouvant être compris comme un appel adressé aux EM pour qu'ils améliorent leurs pratiques actuelles et contribuent au processus d'accélération des enquêtes et de détection de la fraude.

- **Option 2: accélérer la procédure d'enquête en habilitant la Commission à demander directement les documents justificatifs aux opérateurs économiques**

La Commission serait habilitée à demander les documents justificatifs directement aux opérateurs économiques. Cette option implique que les EM soient informés mais ne jouent pas un rôle actif.

- **Option 3: accroître le nombre d'enquêteurs à la Commission/l'OLAF**

Cette option impliquerait d'améliorer le flux de travail de l'OLAF en augmentant le nombre d'enquêteurs employés par ce dernier. Le temps consacré aux enquêtes devrait ainsi diminuer, ce qui réduirait le problème de lenteur des enquêtes.

- **Option 4: demander aux opérateurs économiques de fournir également les informations au niveau national, en prévoyant les dispositions nécessaires dans la législation de l'UE concernée**

Cette option serait un retour à la situation d'avant 2010 (c'est-à-dire avant l'informatisation de la douane). Les opérateurs économiques seraient contraints de fournir des informations concernant tous les documents justificatifs à leurs autorités nationales respectives, qui seraient alors en mesure de fournir immédiatement les informations demandées.

- **Option 5: imposer un délai pour la mise à disposition des documents justificatifs**

Dans cette option, les EM se verraient imposer un délai précis pour fournir à la Commission les documents pertinents. Cette option est toutefois considérée comme trop intrusive et impossible à mettre en pratique, car la fixation d'un délai unique pour tous les cas ferait abstraction du degré de complexité variable des enquêtes.

5 Analyse des incidences

5.1 Résumé des incidences

Incidences des options liées aux objectifs 1, 2 et 3

Critères Option	Efficacité			Efficience (ensemble des objectifs)	Incidences économiques (ensemble des objectifs)	Simplification			Cohérence (ensemble des objectifs)	Évaluation globale
	Obj. 1	Obj. 2	Obj. 3			Obj. 1	Obj. 2	Obj. 3		
Option 0	0	0	0	0	0	0	0	0	--	0
Option 1	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Option 2	++ +	++ +	++ +	++ (Coût total pour la Commission: 850 000 EUR – mise en place; 200 000 EUR – maintenance annuelle En cas d'envoi global: pas de coût pour les opérateurs économiques; en cas de notification sélective: de 3 000 à 200 000 EUR).	+++	++ +	++ +	++ +	+++	+++
Option 3	++	++	++	--- (Coût total pour les EM: 850 000 EUR – mise en place 200 000 EUR – maintenance annuelle Coût total pour les opérateurs économiques: identique à l'option 2	+++	++	++	++	-	+
Option 4	++ +	++	++ +	- (Coût total pour les EM: 320 000 EUR – mise en place 80 000 EUR – maintenance annuelle Coût total pour la	++	++ +	++	++ +	+	+

				Commission: 530 000 EUR - mise en place; 120 000 EUR – maintenance annuelle						
				Coût total pour les opérateurs économiques: identique à l'option 2						

Incidences des options liées à l'objectif 4

Critères	Efficacité dans la réalisation de l'objectif	Efficiencia	Incidences économiques	Cohérence	Simplification
Option 0	0	0	0	0	0
Option 1	+	+	+-	+	++
Option 2	+++	++	+++	+	++
Option 3	++	--	+	-	0
Option 4	+++	---	-	-	--

6 Comparaison des options

6.1 Options axées sur les objectifs 1, 2 et 3

Comme le montre le scénario de référence, l'option 0 non seulement n'atteindra pas les objectifs mais risque en outre d'aggraver la situation.

La nature volontaire de l'option 1 comporte inévitablement le risque que les données soient incomplètes et, même si la situation peut être améliorée par rapport au statu quo, cela n'est manifestement pas suffisant, de sorte que cette option est considérée comme négative. L'option 2, en revanche, est jugée extrêmement positive car la Commission possède déjà les systèmes et l'expérience nécessaires pour gérer avec succès les bases de données en question. De plus, cette option est privilégiée non seulement par les EM mais également par les opérateurs économiques, car elle apporte une solution efficiente et efficace en termes de coûts au problème de la fraude en matière douanière. L'option 3 est jugée positive mais, à la différence de ce qui se passe dans l'option 2, la création de bases de données nationales séparées entraînerait des doublons et une complexité accrue, car les mêmes données seraient regroupées, traitées et interprétées par plusieurs EM. De surcroît, cela ferait peser une charge financière importante sur les EM. À cet égard, l'option 4 semble offrir une meilleure solution que l'option 3, car elle évite l'imposition de charges financières excessives aux EM, puisque les coûts concernés et les responsabilités sont partagés avec la Commission. Cependant, par rapport à l'option 2, le risque serait de perdre de vue l'importance de la dimension transfrontière que revêtent la collecte et le traitement des données relatives aux importations et aux exportations. De plus, à l'instar de l'option 3, l'option 4 entraîne une duplication

potentielle des données relatives aux importations et aux exportations dans plusieurs bases de données nationales. Sur la base de la comparaison ci-dessus, **l'option 2** est l'option privilégiée.

6.2 Options axées sur l'objectif 4

L'option 1 est considérée comme relativement négative, car il est très peu probable qu'elle atteigne l'objectif poursuivi. L'option 2 est jugée plus efficace que l'option 1, car elle présuppose que le temps passé à obtenir les documents pertinents serait uniquement celui nécessaire aux opérateurs économiques pour fournir ces informations à l'OLAF. Cette situation offre une possibilité réelle de raccourcir considérablement le délai nécessaire pour obtenir les documents pertinents. Par ailleurs, le problème auquel l'OLAF est confronté actuellement (à savoir les cas dans lesquels les EM ne sont pas en mesure de l'aider à obtenir les documents en question) serait éliminé puisque les demandes seraient adressées directement aux détenteurs des documents concernés. Pour ces motifs, l'option 2 est jugée extrêmement positive. L'option 3 est considérée comme relativement positive car elle est à même d'apporter une solution au problème. Toutefois, en raison des charges financières importantes, elle est moins avantageuse que l'option 2. Sur la base de la comparaison ci-dessus, **l'option 2** est l'option privilégiée.

7 Suivi et évaluation

7.1 Suivi

Le tableau ci-dessous fournit une vue d'ensemble des indicateurs.

Objectif	Indicateur
1, 2 et 3	<ul style="list-style-type: none"> - CSM/données relatives au transit/aux exportations/aux importations: - nombre de violations de la réglementation détectées, - nombre d'enquêtes ouvertes sur la base de ces données, - nombre de demandes d'utilisation introduites par les enquêteurs, - montants recouverts sur la base de ces informations
4	Durée des enquêtes de l'OLAF connexes (la modification a-t-elle accéléré les procédures, augmenté le nombre d'enquêtes et les montants recouverts?)

7.2 Évaluation

En ce qui concerne les objectifs opérationnels, les services de la Commission compétents veilleront à ce qu'une évaluation soit effectuée tous les cinq ans. Cette évaluation portera sur les résultats et les incidences en rapport avec l'amélioration de la détection de la fraude résultant de la mise en place de la base de données et de l'analyse fondée sur les données et les informations ainsi mises à disposition, ainsi que sur l'efficacité et la pertinence des mesures introduites. Elle prendra la forme d'une présentation des résultats au sein du comité Assistance mutuelle par la Commission/l'OLAF.