



Bruxelles, le 28.9.2020
COM(2020) 581 final

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

Faire passer l'union douanière à l'étape supérieure : un plan d'action

I. Introduction

Au sein de l'union douanière de l'UE, les autorités douanières des États membres de l'UE sont chargées d'effectuer, avant que les marchandises ne soient mises en libre pratique sur le territoire douanier de l'Union, un large éventail de contrôles qui visent à protéger tant les recettes de l'UE que la sécurité, la sûreté, la santé et la prospérité des citoyens et des entreprises de l'Union.

Ces dernières années, il est apparu que les autorités douanières des États membres éprouvaient des difficultés à remplir leurs différentes tâches. Malgré une modernisation importante de la législation douanière de l'UE en 2016, il subsiste des problèmes avérés, tels que la sous-évaluation des marchandises en vue d'éviter les droits de douane et la TVA¹ et la contrebande de marchandises illicites ou dangereuses. On compte également au nombre des préoccupations les déséquilibres entre les États membres en matière de contrôles douaniers ainsi que le détournement de marchandises vers les points d'entrée et de sortie les plus faibles du territoire douanier de l'UE pour échapper à la détection. L'évolution rapide du monde, qui s'accompagne de l'accélération de la transformation numérique et de nouveaux modèles d'entreprises tels que le commerce électronique, s'est ajoutée aux difficultés auxquelles les services douaniers sont confrontés dans la mise en œuvre et la mise en application de la législation de l'UE sur les importations et les exportations. Dans le même temps, les services douaniers doivent toujours veiller à ce que le commerce légitime soit facilité car les échanges internationaux sont vitaux pour le succès de l'Union. Par ailleurs, les intenses travaux préparatoires qui s'imposent dans le cadre de la sortie du Royaume-Uni de l'union douanière de l'UE à la fin de la période de transition ont considérablement accru la charge de travail des autorités douanières de l'Union. Dans ces conditions, l'UE est exposée à des risques élevés de pertes de recettes pour son budget, de menaces pour la sûreté et la sécurité de ses citoyens et de charges excessives sur le commerce légitime si aucune action n'est entreprise pour renforcer l'activité des autorités douanières nationales dans l'ensemble de l'Union.

Consciente de cette situation, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, a déclaré dans ses orientations politiques pour la nouvelle Commission, publiées le 16 juillet 2019², qu'*«il est temps de faire passer l'union douanière à l'étape supérieure, en la dotant d'un cadre plus solide qui nous permette de mieux protéger nos citoyens et notre marché unique»*. Elle a indiqué que la Commission proposerait *«une approche européenne intégrée, afin de renforcer la gestion des risques en matière douanière et d'aider les États membres à procéder à des contrôles efficaces»*.

La présente communication établit un plan d'action pour traduire les orientations politiques de la présidente von der Leyen en bénéfices concrets pour la société, les entreprises et les citoyens européens.

¹ Par exemple, les pertes potentielles de droits de douane et de TVA découlant de la sous-évaluation des importations, dans un État membre, de textiles et de chaussures en provenance de Chine ont été évaluées à près de 5,2 milliards d'EUR pour la période 2013-2016. Voir le rapport de la Cour des comptes européenne n° 19/2017: «Procédures d'importation: les intérêts financiers de l'UE pâtissent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace».

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_fr.pdf

Compte tenu des répercussions considérables de la pandémie de COVID-19, il est plus important que jamais de garantir une gestion intelligente de l'union douanière de l'UE. Les services de la Commission chargés des douanes ont réagi rapidement à la crise en adoptant des actes législatifs, en publiant des lignes directrices et en soutenant activement les États membres et les entreprises, notamment pour permettre une certaine souplesse en ce qui concerne les obligations en matière de dette douanière, pour faciliter le dédouanement rapide et efficace des équipements médicaux et de protection et pour empêcher l'entrée dans l'Union d'équipements contrefaits ou peu sûrs. Cette réaction devrait favoriser le bon déroulement des opérations douanières en cas de résurgence généralisée des cas de COVID-19. La crise a toutefois montré qu'il est désormais essentiel d'examiner tous les moyens de faire en sorte que l'union douanière et les autorités douanières des États membres fonctionnent le plus efficacement possible, demeurent flexibles et résilientes en temps de crise et anticipent mieux les problèmes. Cela suppose avant tout de mettre davantage l'accent sur une plus grande disponibilité et une meilleure utilisation des données et de l'analyse des données à des fins douanières, ainsi que sur l'élaboration d'un ensemble approprié d'outils de prospective et de gestion commune des crises.

Certaines actions proposées nécessiteront que les États membres allouent les ressources adéquates au niveau national et soutiennent le financement au niveau de l'UE du nouveau programme «Douane» de l'UE et du nouvel instrument financier relatif aux équipements douaniers, qui ont déjà été proposés. Pour ce qui est du financement de l'UE, les montants en jeu sont modestes³, tandis que le potentiel est important: les droits de douane représentent en effet à eux seuls 14 % des recettes totales du budget de l'UE (sans tenir compte de l'effet d'entraînement pour les recettes de TVA des États membres). Environ 85 % du financement proposé pour le nouveau programme «Douane» de l'UE seront consacrés à l'exploitation, à la maintenance et au développement des systèmes électroniques douaniers qui constituent la structure homogène et cohérente nécessaire au bon fonctionnement de l'union douanière et à la protection du marché unique et des citoyens de l'Union.

II. Contexte

Au sein de l'union douanière de l'UE, les États membres de l'Union appliquent un système commun de droits de douane aux importations de marchandises en provenance de l'extérieur du territoire douanier de l'UE, et il n'y a pas de droits de douane ni de contrôles douaniers aux frontières entre lesdits États membres. L'Union européenne est membre de l'Organisation mondiale du commerce, dispose d'une politique commerciale commune et agit en tant que bloc commercial unique dans le cadre de l'élaboration d'accords commerciaux internationaux. Les autorités douanières des États membres surveillent l'ensemble des marchandises qui entrent sur le territoire douanier de l'UE ou en sortent, quel que soit leur mode d'entrée ou de sortie.

Un cadre juridique modernisé concernant les règles et procédures douanières est en place depuis 2016, et les travaux concernant la mise à niveau et le développement des systèmes électroniques destinés à faire de l'union douanière un environnement moderne, interconnecté et sans papier devraient être achevés dans l'ensemble de l'Union avant la fin de 2025 au plus tard.

³Le montant proposé est de moins de 1 milliard d'EUR répartis sur 7 ans.

Actuellement, les autorités douanières exercent un large éventail de responsabilités en matière de surveillance et de contrôle des marchandises importées sur le territoire douanier de l'UE. Non seulement elles perçoivent les droits de douane, la TVA ainsi que, le cas échéant, les droits d'accise applicables aux marchandises importées, mais elles contrôlent aussi ces marchandises à de nombreuses fins non financières, comme s'assurer qu'elles respectent les exigences de l'UE pour la conformité des produits⁴ et les normes et règles alimentaires, sanitaires et environnementales.

Les autorités douanières vérifient également la conformité des marchandises importées avec les règles relatives à la protection des droits de propriété intellectuelle, contrôlent les importations de précurseurs de drogues afin d'empêcher qu'ils ne soient détournés illégalement pour la fabrication de drogues, contrôlent le commerce de biens culturels, d'espèces sauvages et le transfert de déchets afin d'empêcher leur exportation et leur importation illégales et font appliquer les règles sur les mouvements illicites d'argent liquide entrant ou sortant de l'UE dans le cadre de la législation de l'Union sur la lutte contre le blanchiment de capitaux. Dans le domaine de la lutte contre la fraude, le terrorisme et le crime organisé, elles coopèrent avec les services répressifs, les administrations et les organismes chargés de la sécurité aux frontières et de la sécurité intérieure. Elles sont par ailleurs chargées de la gestion et de l'application d'un nombre croissant d'accords commerciaux préférentiels entre l'UE et des pays tiers.

Étant donné le marché intérieur de l'UE, dans le cadre duquel a été mis en place un espace sans frontières intérieures pour la circulation des marchandises, il est plus important que jamais de veiller à ce que les règles s'appliquent uniformément aux frontières extérieures pour les marchandises qui peuvent circuler librement une fois entrées sur le territoire douanier. Les services douaniers doivent maintenir un juste équilibre entre ces contrôles et la facilitation des échanges internationaux et des chaînes d'approvisionnement mondiales ; Au cours des dernières décennies, les exportations vers le reste du monde sont devenues une source de plus en plus importante d'activités pour les entreprises européennes et d'emplois pour les Européens⁵, tandis que 80 % des importations de l'UE fournissent des matières premières destinées aux activités de production de l'Union. Les nouvelles dispositions législatives concernant les mesures prises à l'échelle de l'UE dans les domaines d'action autres que douaniers confèrent souvent de nouvelles responsabilités aux autorités douanières, et cette tendance devrait se poursuivre. Par exemple, les services douaniers sont déjà confrontés à des demandes visant à recueillir des données et à les partager avec des autorités dans d'autres domaines. Chaque fois que de nouvelles responsabilités incombent aux douanes, un nouveau système électronique doit être développé et géré, nécessitant des ressources humaines supplémentaires et entraînant des coûts financiers pour la Commission et les autorités douanières des États membres.

Dans ce contexte, la Commission a lancé en 2018 un exercice visant à aider les décideurs politiques à faire en sorte que les douanes de l'UE continuent à fonctionner efficacement à long terme. Ce projet prospectif innovant sur «L'avenir des douanes dans l'UE à l'horizon 2040»⁶ visait à développer, entre les principales parties prenantes, une compréhension stratégique commune de la manière de faire face

⁴La conformité des produits couvre non seulement la conformité avec la législation d'harmonisation relative aux produits, mais aussi d'autres exigences telles que la sécurité des produits et l'accessibilité pour les personnes handicapées .

⁵ Depuis 2000, les exportations hors UE ont augmenté en moyenne de 6 % par an en valeur et de 3 % en tonnage; le nombre de biens exportés vers des pays tiers a augmenté de 12 % sur une base annuelle depuis 2010.

⁶ <https://blogs.ec.europa.eu/eupolicylab/?s=future+of+customs>

aux défis actuels et futurs pour les douanes et à dégager une vision de la forme que devraient prendre les douanes de l'UE en 2040.

Cet exercice prospectif a permis de brosser le tableau d'une union douanière de l'UE du futur dans laquelle les autorités douanières opèrent de manière totalement intégrée pour:

- protéger la société, l'environnement et l'économie de l'Union au moyen d'une facilitation efficace du commerce légitime et d'une surveillance intelligente, fondée sur les risques, des chaînes d'approvisionnement;
- faire preuve de proactivité, en travaillant de façon harmonieuse avec les parties prenantes, souscrire à l'innovation et la durabilité et constituer la référence en matière douanière à travers le monde;
- être considérées comme une entité unique.

Pour concrétiser ce projet, les participants ont mis en évidence plusieurs mesures, telles que le recours accru à l'exploration de données et une meilleure utilisation des ressources de données, le renforcement de l'interopérabilité entre les systèmes d'information douaniers et les autres systèmes d'information relatifs aux frontières, le renforcement de la gouvernance de l'union douanière, ainsi que l'amélioration du système de formation des agents des douanes et de la coopération entre l'UE et les pays tiers au niveau multilatéral et bilatéral.

III. La voie à suivre

Dans le droit-fil des efforts déployés par la Commission en faveur d'une meilleure réglementation, l'exercice prospectif a apporté une valeur ajoutée à la Commission, tant par la conception des douanes de l'UE dont il est porteur pour l'avenir que par le renforcement des liens importants avec la large communauté des parties prenantes qu'il a permis. Pour faire passer l'union douanière à l'étape supérieure, la Commission propose à présent une série d'actions à mener pendant son mandat qui tiennent compte des résultats de l'exercice prospectif, des consultations des États membres de l'UE et des parties prenantes⁷ ainsi que de la nécessité de tirer certaines conclusions en matière douanière à la suite de la récente pandémie de COVID-19. En guise de première étape pour concrétiser le concept issu de l'exercice prospectif, les actions visent en particulier à garantir une plus grande disponibilité et une meilleure utilisation des données et de l'analyse des données à des fins douanières ainsi qu'une surveillance intelligente, fondée sur les risques, des chaînes d'approvisionnement. Elles sont regroupées en quatre rubriques, à savoir:

a) Gérer les risques. Cet aspect est essentiel pour les contrôles douaniers, compte tenu, d'une part, des volumes importants de marchandises qui entrent sur le territoire douanier ou en sortent et que les autorités douanières ne peuvent pas toujours examiner au cas par cas et, d'autre part, de la nécessité de faciliter le commerce légitime. Les autorités douanières assurent déjà une gestion des risques sur la base d'un cadre commun de gestion des risques à l'échelle de l'UE comprenant des critères⁸ et normes de risque communs, des mesures d'échange d'informations relatives aux risques et la réalisation d'une analyse de risque électronique. Le principe central s'articule autour d'une stratégie fondée sur deux lignes de

⁷ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12305-Action-Plan-on-the-Customs-Union>

⁸ Accessibles uniquement aux experts en gestion des risques dans les États membres.

défense: i) l'évaluation préalable et ii) le contrôle si nécessaire, avant ou après la mainlevée des marchandises sur le territoire douanier de l'UE. Il est toutefois à craindre que le cadre de gestion des risques ne soit pas mis en œuvre de la même manière dans tous les États membres. En outre, des informations importantes peuvent ne pas figurer dans les systèmes d'évaluation des risques des États membres, soit parce que ces informations ne sont pas collectées ou partagées par les États membres, soit parce que les États membres ne disposent pas de données comparatives à l'échelle de l'Union qui leur permettraient d'interpréter leurs propres données nationales. L'analyse des données au niveau de l'UE est nécessaire pour favoriser une utilisation plus efficace et plus large des données provenant de toutes les sources, y compris dans le cadre de la coopération douanière internationale, et faciliter les interconnexions en matière de gestion des risques, de contrôles douaniers et de lutte contre la fraude.

b) Gérer le commerce électronique. Le commerce électronique doit être salué pour les avantages qu'il apporte aux entreprises, en particulier les PME, et aux consommateurs, et la facilitation de cette activité est un élément fondamental de la stratégie pour un marché unique numérique. Les autorités fiscales et douanières éprouvent toutefois de graves difficultés à garantir que les marchandises achetées en ligne respectent les obligations fiscales et douanières. Les autorités douanières ont en outre l'obligation de contrôler les marchandises sur le large éventail d'aspects non financiers déjà décrits, notamment le respect des normes de l'UE en matière de sécurité, de sûreté et de droits de propriété intellectuelle, ainsi que dans d'autres domaines. Le paquet TVA sur le commerce électronique⁹, qui a été adopté le 5 décembre 2017 et doit être mis en œuvre à partir du 1er juillet 2021, vise à lutter contre la fraude à la TVA et à garantir des conditions de concurrence équitables pour les entreprises de l'UE tout en facilitant les échanges transfrontières. La législation douanière et les systèmes informatiques sont en cours d'adaptation afin de prendre en compte ces nouvelles règles en matière de TVA. À partir du 15 mars 2021, de nouvelles obligations en matière de communication d'informations sur les services postaux contribueront à assurer la sécurité et la sûreté des importations liées au commerce électronique. Toutefois, des actions supplémentaires s'imposent, y compris la coopération internationale, pour faire en sorte que les services douaniers puissent contrôler efficacement ces importations.

c) Promouvoir le respect des obligations. Il est essentiel de renforcer et de faciliter le respect des obligations afin de libérer les ressources douanières pour qu'elles se concentrent sur les mouvements suspects de marchandises. Un régime octroyant des avantages aux opérateurs de confiance en contrepartie du respect de critères définis dans la législation douanière de l'UE existe déjà et il est largement utilisé, mais il doit être mieux géré pour éviter les abus. Dans le même temps, il convient de poursuivre les efforts visant à octroyer des facilités aux opérateurs qui respectent les obligations et présentent peu de risques, notamment en veillant à ce que les simplifications des régimes douaniers prévus par la législation douanière soient applicables en pratique. Aux fins du respect des obligations, il est par ailleurs important de poursuivre le renforcement de la coopération avec les principaux partenaires internationaux, au niveau bilatéral et multilatéral, tout en surveillant la mise en œuvre des accords préférentiels existants entre l'UE et les pays tiers et en veillant à l'application des règles qu'ils prévoient.

⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/modernising-vat-cross-border-ecommerce_fr

d) Agir comme une entité unique. Si les États membres coopèrent déjà les uns avec les autres dans de nombreux domaines, la coopération entre les autorités douanières sur une base thématique ou géographique doit être élargie et plus opérationnelle afin de garantir la réalisation des priorités essentielles en matière douanière. La coopération entre les autorités douanières et les autres autorités nationales doit également être renforcée, et l'Union doit agir comme une entité unique sur les questions douanières au niveau international. Il est nécessaire de remédier aux déséquilibres entre les États membres en ce qui concerne les contrôles douaniers, notamment en veillant à ce que l'ensemble des États membres disposent de ressources humaines suffisantes et formées ainsi que d'équipements de contrôle douanier modernes et fiables. L'équivalence des résultats lors de l'exécution des contrôles aux frontières extérieures doit également être assurée en mesurant précisément la performance des activités et des tâches douanières. Avant tout, il est nécessaire de se pencher sur des questions plus fondamentales telles que: comment gérer des crises telles que la récente pandémie de COVID-19; comment gérer les coûts des systèmes électroniques douaniers; comment faire en sorte que les méthodes, les formations et les outils douaniers ainsi que les structures organisationnelles soient adéquats et appropriés; et comment assurer la visibilité du rôle des services douaniers dans la société et inciter des personnes talentueuses et motivées à travailler pour ces services.

Dans le chapitre qui suit, la Commission annonce plusieurs actions au titre de ces quatre rubriques principales. Même si les travaux préliminaires concernant certaines actions ont déjà commencé, il convient de mentionner ces dernières en raison de l'importance qu'elles revêtent pour le plan visant à faire passer l'union douanière à l'étape supérieure. La Commission soutiendra la mise en œuvre de ces actions visant à faire passer l'union douanière à l'étape supérieure par l'intermédiaire de ses programmes d'appui technique. Les actions annoncées ci-dessous n'empêchent pas que les services douaniers puissent être appelés à mettre en œuvre des politiques supplémentaires de l'UE aux frontières de l'Union, sous réserve de la disponibilité des ressources humaines et financières, d'une évaluation de l'impact des politiques et de l'incidence sur le plan informatique ainsi que d'une planification appropriée.

IV. Actions

a) Gérer plus efficacement les risques en matière douanière afin de permettre des contrôles plus efficaces

1) Capacités d'analyse conjointes de l'UE

Il est ressorti des discussions sur les contrôles douaniers que les autorités douanières bénéficieraient grandement, pour toute une série d'objectifs douaniers, d'un volume accru de données et d'une analyse des données plus poussée. Une meilleure analyse des données faciliterait la gestion des risques, le dédouanement et les contrôles a posteriori, ainsi que les actions de lutte contre la fraude. À plus long terme, le suivi des tendances et des caractéristiques que permettrait l'analyse des données pourrait, par exemple, aider la Commission et les autorités douanières à déceler les lacunes et les vulnérabilités et à prendre les décisions de manière plus éclairée.

Le large éventail de bases de données et de plateformes de données de l'UE et des États membres contient une multitude de données qui sont déjà utilisées, dans une certaine mesure, à des fins de

gestion des risques, et le volume des données disponibles pour les activités au niveau de l'UE s'accroît à mesure que de nouveaux systèmes électroniques ayant trait au code des douanes de l'Union (CDU) et leurs mises à jour sont mis en ligne. Toutefois, toutes ces données n'ont jamais été correctement interconnectées ou exploitées, et l'accès à celles-ci par les autorités douanières et la Commission doit être amélioré, y compris aux fins de la lutte contre la fraude.

La Commission propose par conséquent de lancer, au sein de ses propres services, une initiative sur les «capacités d'analyse conjointes» de l'UE visant à faciliter la collecte de données provenant de sources douanières et non douanières et une meilleure utilisation de ces dernières ainsi qu'à fournir des outils permettant un meilleur partage et une meilleure interconnexion des données. Les travaux seront menés en étroite collaboration avec les États membres, et les résultats seront partagés avec eux et permettront de compléter leurs informations et leurs outils. L'analyse des données sera également mise à disposition pour les actions de lutte contre la fraude et de contrôle de l'application, y compris celles destinées à prévenir la perte de ressources propres traditionnelles (RPT).

L'initiative sur l'analyse conjointe aura pour point de départ l'amélioration de la gestion des risques et, conformément à la stratégie actuelle de gestion des risques, elle donnera la priorité à l'amélioration de la protection des intérêts financiers de l'Union et de la sécurité et la sûreté de l'UE et de ses citoyens. Les résultats aideront les autorités douanières à déceler les flux commerciaux à risque, y compris dans les situations de crise. En conséquence, elles pourront effectuer des contrôles plus ciblés, plus efficaces et présentant un meilleur rapport coût/efficacité et optimiser l'utilisation de ressources limitées, ce qui devrait se traduire par de meilleurs résultats au titre des indicateurs de performance de l'union douanière (voir ci-dessous).

Dans ce cadre, les travaux seront axés, dans un premier temps, sur l'exploitation des données relatives aux importations et aux exportations déjà disponibles dans la base de données douanières Surveillance de l'UE, afin d'analyser les flux commerciaux. L'analyse des données de la base Surveillance contribuera également à garantir l'application correcte et uniforme de la législation tarifaire de l'Union dans les systèmes de dédouanement des États membres.

Le nouveau système électronique douanier de contrôle des importations (ICS2), qui sera déployé en trois phases entre 2021 et 2024 et aura pour but de déceler les menaces pour la sécurité et la sûreté avant que les marchandises n'arrivent dans l'UE, offrira des données et des capacités supplémentaires aux fins de l'analyse des données. Le projet pilote visant à étudier ces capacités d'analyse partagées d'ICS2 débutera en 2020 et le groupe de politique douanière sera invité à approuver l'outil d'analyse pour ICS2 en décembre 2020.

Par la suite, et en fonction des ressources disponibles, les services de la Commission élargiront la portée de leurs travaux d'analyse des données en examinant si et comment les données provenant d'autres sources pourraient compléter l'analyse des capacités d'analyse conjointes. Il pourrait s'agir notamment de combiner les données du système douanier Surveillance avec les données concernant les violations des droits de propriété intellectuelle (DPI) issues de COPIS (système de lutte contre le piratage et la contrefaçon), d'utiliser les données du système d'information antifraude (AFIS) et de mettre à profit de nouvelles sources de données, y compris des données qui pourraient être collectées dans le cadre de plusieurs des actions décrites plus loin dans la présente communication (données relatives au paiement de la TVA, plateformes en ligne, performances de l'union douanière, systèmes électroniques relatifs au code des douanes de l'Union, etc.). L'analyse des capacités d'analyse

conjointes pourrait également, au fil du temps et si possible, intégrer l'intelligence artificielle/l'apprentissage automatique.

Des solutions de gouvernance appropriées seront élaborées en ce qui concerne les résultats de l'analyse, et la protection des données et les questions de confidentialité seront prises en compte. À moyen terme, si nécessaire et sous réserve d'une analyse d'impact, une architecture de l'UE destinée au stockage et à la gestion des données pourrait être mise en place au sein des structures existantes ou d'une nouvelle agence à créer (voir également ci-dessous).

Action: de 2020 à 2024:

- **À partir de 2020:** des travaux sont en cours pour développer, dans le système électronique de l'UE Surveillance, des outils permettant de tirer parti de l'ensemble complet de données sur les importations et les exportations qu'il contient afin de dégager les tendances ayant une incidence sur les intérêts financiers de l'Union. En ce qui concerne ICS2, les États membres devraient approuver en décembre l'outil d'analyse ICS2 proposé.
- **À partir de la fin de 2021,** les services de la Commission utiliseront l'analyse des données de Surveillance pour favoriser la mise en œuvre correcte et uniforme de la législation tarifaire de l'Union.
- **D'ici la fin de 2023,** à la suite de l'extension prévue du jeu de données Surveillance à des éléments de données supplémentaires et sous réserve de la disponibilité des ressources, les services de la Commission élargiront l'analyse afin de combiner les données issues de ce système avec celles d'autres systèmes se rapportant, par exemple, aux saisies de marchandises de contrefaçon (COPIS), aux informations antifraude (AFIS), aux données relatives aux paiements de TVA, aux plateformes en ligne, aux performances de l'union douanière et aux systèmes électroniques ayant trait au code des douanes de l'Union. Par ailleurs, à la suite du développement de l'outil d'analyse ICS2 et de la mise en œuvre de deux des trois phases d'ICS2, la Commission et les États membres commenceront l'analyse des données anticipées avant le chargement et avant l'arrivée concernant les transporteurs postaux, express et de fret aérien.
- **D'ici la fin de 2024,** après la mise en œuvre de la phase finale d'ICS2, la Commission et les États membres procéderont à l'analyse des données anticipées avant le chargement et avant l'arrivée fournies par l'ensemble des transporteurs maritimes, routiers et aériens et des fournisseurs de services logistiques.

2) Stratégie révisée de gestion des risques

La Commission prévoit de redéfinir et de renforcer le cadre actuel de gestion des risques pour parvenir à une approche encore plus réactive et plus structurée de la gestion des risques. Les travaux en matière de gestion des risques sont axés sur les risques financiers ainsi que sur les risques pour la sûreté et la sécurité. La Commission souhaite renforcer le cadre en tirant parti des nouvelles capacités d'analyse conjointes proposées. Elle entend par ailleurs développer une gouvernance saine et efficace pour traiter les risques financiers dans le contexte de la mise en œuvre de la décision de la Commission de 2018 sur les critères en matière de risque financier¹⁰.

Afin de protéger le marché intérieur et les citoyens de l'Union, la Commission s'efforcera également de renforcer le processus actuel de gestion des risques relatif au large éventail de risques non financiers que les douanes sont chargées de contrôler, comme indiqué ci-dessus. À cet égard, les

¹⁰ C(2018) 3293 (accès réservé aux experts des États membres en matière de gestion des risques).

nouveaux outils de coopération en temps réel entre les autorités douanières et d'identification des risques qui seront mis en place dans le cadre du système électronique douanier de contrôle des importations (ICS2) devraient être très utiles pour les autorités douanières dans le contexte de la gestion des risques en matière de sécurité et de sûreté avant l'arrivée, en leur permettant de travailler ensemble en temps réel pour cibler les envois à risque avant même leur chargement dans les pays tiers. Il faut également améliorer les processus d'identification et de gestion des risques qui peuvent survenir après l'arrivée des marchandises sur le territoire douanier de l'UE. Enfin, le nouveau cadre de gestion des risques aura pour objectif de répondre à de nouveaux défis tels que ceux découlant de l'augmentation du volume de marchandises liées au commerce électronique qui entrent sur le territoire douanier.

Action: 2021

- Adoption au **2^e trimestre 2021** de la nouvelle stratégie de gestion des risques sous la forme d'une communication de la Commission (afin de tirer parti des travaux d'analyse conjoints, de développer la gouvernance pour les risques financiers, de renforcer la gestion des risques en ce qui concerne les risques non financiers et de réagir à l'augmentation rapide du commerce électronique).

b) Gérer le commerce électronique

3) Utilisation de données sur la TVA à des fins douanières

Comme elle l'a annoncé dans son plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance¹¹, la Commission a l'intention d'étudier la possibilité, d'une part, de mettre en place au sein d'Eurofisc, le réseau de lutte contre la fraude fiscale¹², une plateforme de l'UE pour les informations fiscales qui serait exploitée non seulement par les administrations de la TVA mais aussi par les services douaniers et de lutte contre la fraude et, d'autre part, de permettre une connexion directe à Eurofisc pour les services douaniers. Certains échanges entre ces services existent déjà¹³, mais il est nécessaire de les rationaliser et de les structurer en créant un accès direct aux informations fiscales pour les autorités douanières.

En outre, la Commission entend faire en sorte que les services douaniers puissent tirer parti des nouvelles obligations en matière de communication des données sur les paiements qui seront imposées, aux fins de la TVA, à partir du 1er janvier 2024 aux prestataires de services de paiement¹⁴. Ces données sur les paiements permettront d'identifier les bénéficiaires de ceux-ci et donneront des informations sur les montants et les dates des paiements, ainsi que sur l'État membre d'origine du paiement/payeur. En ayant accès à ces données, les services douaniers pourraient remonter jusqu'à

¹¹ COM(2020) 312 du 15.7.2020.

¹² Eurofisc est un réseau permettant l'échange entre États membres, le traitement et l'analyse rapides d'informations ciblées sur la fraude fiscale transfrontière, ainsi que la coordination des actions de suivi.

¹³ Ces échanges ont eu lieu, par exemple, dans le contexte de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (Empact). Dans le cadre de ce projet, une coopération pratique et opérationnelle a été instaurée entre les administrations fiscales de l'UE, par l'intermédiaire d'Eurofisc, les administrations douanières et tant Europol que l'OLAF dans le domaine de la détection et de la prévention de la fraude à la TVA.

¹⁴ Directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 (JO L 62 du 2.3.2020, p. 7) et règlement (UE) 2020/283 du Conseil du 18 février 2020 (JO L 62 du 2.3.2020, p. 1).

l'origine des marchandises et ainsi détecter notamment la sous-évaluation des marchandises importées. Cet accès devrait également permettre d'accroître les synergies entre les autorités douanières et fiscales, ce qui renforcerait les efforts de lutte contre la fraude.

Actions: de 2020 à 2024

- Établissement d'un accès direct des services douaniers à la plateforme pour les informations fiscales d'Eurofisc¹⁵ d'ici **2022**.
- La Commission évaluera, à partir du **3^e trimestre 2020**, les dispositions qui pourraient être prises pour garantir l'accès des services douaniers aux données relatives au paiement de la TVA et, sous réserve de cette évaluation, proposera une solution définitive pour le **1^{er} janvier 2024** au plus tard.

4) Révision du rôle et des obligations des acteurs du commerce électronique, notamment des plateformes

Le paquet TVA sur le commerce électronique, qui a été adopté le 5 décembre 2017 et doit être mis en œuvre à partir du 1^{er} juillet 2021, supprime le seuil de 10/22 EUR actuellement en vigueur, sous lequel les marchandises importées sont exonérées de la TVA. Cela signifie que, à compter du jour de l'entrée en vigueur du paquet, les services douaniers devront prélever la TVA sur toutes les marchandises à leur arrivée dans l'UE, à moins que le vendeur n'ait déjà perçu la TVA au moment de l'achat au titre du système de guichet unique pour les importations (IOSS). À partir de la même date, les places de marché en ligne («plateformes») auront également l'obligation de conserver certaines informations aux fins de la TVA et de les transmettre sur demande aux autorités fiscales.

En s'appuyant sur ces obligations en matière d'information fiscale, la Commission étudiera la possibilité d'imposer aux plateformes des obligations en matière d'information douanière afin de relever les défis posés par le commerce électronique. Si elles ne sont généralement pas associées aux procédures de dédouanement des marchandises achetées en ligne, les plateformes disposent de données, qu'elles pourraient partager, concernant l'intégralité de la chaîne de vente, du vendeur initial, via la valeur transactionnelle, à l'acheteur final. Ces données complèteraient les informations fournies dans les déclarations en douane et permettraient de renforcer l'action des services douaniers et fiscaux pour lutter contre les activités frauduleuses telles que la sous-évaluation, la désignation erronée des marchandises, les fausses déclarations d'origine, la fraude à la TVA et la fraude douanière, ainsi que pour faire face à l'éventail de risques non financiers. La fourniture de données par les plateformes serait également bénéfique pour le commerce en ce sens qu'elle permettrait d'identifier les envois à faible risque qui sont sous le seuil d'exonération des droits de douane et de procéder plus rapidement à la mainlevée de ces envois lorsque la TVA a déjà été payée au titre de l'IOSS. La Commission examinera également les effets du commerce électronique sur la perception des droits de douane et sur l'égalité des conditions de concurrence pour les opérateurs de l'Union. Il s'agira notamment d'étudier les modalités de perception des droits de douane sur la base de la nouvelle approche en matière de perception de la TVA.

¹⁵ Voir action 9 du plan d'action pour une fiscalité équitable et simplifiée à l'appui de la stratégie de relance (note de bas de page 10 ci-dessus).

Actions: de 2021 à 2023

- Après une phase d'essai pilote et sous réserve des résultats d'une analyse d'impact, modification juridique du paquet CDU afin d'imposer aux plateformes des obligations en matière d'information douanière: **1^{er} trimestre 2023**.
- Analyse de l'incidence du commerce électronique sur la perception des droits de douane et sur l'égalité des conditions de concurrence pour les opérateurs de l'Union: lancement prévu en **2021**.

c) Renforcer et faciliter le respect des obligations

5) *Approfondissement du programme relatif aux OEA*

Le programme de l'Union relatif aux opérateurs économiques agréés (OEA), qui est en place depuis 2008, vise à améliorer la sécurité des chaînes d'approvisionnement internationales tout en facilitant le commerce légitime. Il permet aux opérateurs qui prennent des mesures renforcées pour veiller au respect des obligations et à la coopération avec les services douaniers de bénéficier d'une série de simplifications des formalités douanières. La Commission a élaboré une stratégie et une méthodologie détaillées pour améliorer la rigueur dans la mise en œuvre du programme, notamment en renforçant les liens avec la gestion des risques en matière douanière et en améliorant la compréhension du programme par les opérateurs.

Sous réserve des résultats des missions d'information dans les États membres, la Commission envisagera de proposer une législation imposant des obligations plus précises aux États membres en ce qui concerne la vérification du respect continu des critères d'obtention du statut d'OEA par les opérateurs concernés. Par ailleurs, la Commission mettra à jour les lignes directrices relatives aux OEA qui visent à aider les États membres et les opérateurs économiques dans l'application du programme relatif aux OEA.

Actions: 2021

- Proposition législative définissant des obligations plus précises en matière de suivi (si nécessaire): **2^e et 3^e trimestres 2021**.
- Mise à jour des lignes directrices relatives aux OEA: **2^e et 3^e trimestres 2021**.

6) *Développement et déploiement du système de guichet unique de l'Union européenne pour les douanes*

La Commission élabore une proposition relative à un système de guichet unique de l'Union européenne pour les douanes, qui permettrait de renforcer les contrôles tout en facilitant les échanges.

Ce système serait profitable aux entreprises car ces dernières pourraient accomplir, par l'intermédiaire d'une seule action électronique, toutes les formalités aux frontières, qu'elles soient douanières ou qu'elles relèvent d'autres domaines tels que la santé, l'environnement ou la sécurité et la sûreté des produits et de l'alimentation, et pourraient ainsi accélérer le passage aux frontières des marchandises à l'importation et à l'exportation. Pour les organismes gouvernementaux, ce système permettrait un traitement collaboratif, un partage et un échange des informations et une meilleure évaluation des risques. Un exercice pilote dans ce sens est déjà en cours entre les services douaniers et les autorités

partenaires compétentes pour la chaîne agroalimentaire, l'importation de bois et les formalités phytosanitaires, dans neuf États membres¹⁶.

Actions: 2020

- Proposition législative relative à un système de guichet unique pour les douanes d'ici au **4^e trimestre 2020**.

7) *Évaluation du code des douanes de l'Union*

Un cadre juridique modernisé concernant les règles et procédures douanières est en place depuis 2016, sous la forme du code des douanes de l'Union (CDU). Plus de la moitié des dix-sept systèmes électroniques relatifs au CDU, conçus pour faire de l'union douanière un environnement moderne et sans papier, sont déjà opérationnels et les systèmes restants seront achevés au plus tard à la fin de 2025. La Commission procédera, d'ici à la fin de l'année 2021, à une évaluation intermédiaire afin de déterminer si le code des douanes de l'Union et les systèmes électroniques achevés à cette date répondent toujours à l'objectif, c'est-à-dire offrir des processus modernes, rationnels et simplifiés pour l'assistance aux opérateurs et aux autorités douanières qui respectent les obligations. L'évaluation étayera les décisions à prendre sur la nécessité de réviser le code ainsi que ses actes d'exécution et ses actes délégués. Elle portera en particulier sur le fait de déterminer si le code est suffisamment souple pour la gestion des formalités douanières en cas de crises, telles que celle du coronavirus, ou pour la gestion de nouveaux modèles d'entreprise, tels que le commerce électronique.

Action: 2021

- Évaluation intermédiaire du code des douanes de l'Union — **4^e trimestre 2021**.

8) *Système commun pour les sanctions douanières*

Bien que la législation douanière soit harmonisée, le contrôle de l'application varie car ce rôle appartient aux autorités nationales des États membres. L'absence d'un système commun relatif aux infractions et aux sanctions engendre une insécurité juridique pour les entreprises ainsi que d'éventuelles distorsions de concurrence au sein du marché intérieur, avec notamment pour conséquences des vulnérabilités dans la perception des recettes et des faiblesses dans l'application des politiques. En vertu des règles de l'Organisation mondiale du commerce, l'Union est tenue d'assurer une application uniforme de la législation douanière, y compris en ce qui concerne les sanctions en cas de non-respect.

La Commission proposera donc une autre approche à cet égard, à la suite de l'absence d'accord sur la proposition de la Commission de 2013 relative à un cadre juridique de l'Union régissant les infractions douanières et les sanctions qui y sont applicables¹⁷.

¹⁶Bulgarie, Chypre, Estonie, Irlande, Lettonie, Pologne, Portugal, Slovaquie et Tchéquie.

¹⁷COM(2013) 884 final du 13.12.2013.

La Commission propose d'élaborer avec l'aide des États membres au sein d'un groupe de projet un rapport complet actualisé sur les différents systèmes de sanctions de chaque État membre, conformément à l'article 42 du code des douanes de l'Union. Sur la base de ce rapport, elle établira des lignes directrices pour l'application, dans ces systèmes nationaux, des critères énoncés à l'article 42, paragraphe 1, dudit code, c'est-à-dire que les sanctions doivent être «effectives, proportionnées et dissuasives». Ces travaux pourront donner lieu, le moment venu, à une autre proposition législative en remplacement de la proposition de 2013.

Actions: de 2020 à 2022

- Lignes directrices relatives aux critères applicables dans les régimes nationaux de sanctions — **4^e trimestre 2021**.
- Sur la base de l'expérience acquise avec les lignes directrices, la Commission déterminera s'il est nécessaire de proposer un acte législatif concernant les sanctions en cas de non-respect - **2022**.

9) *Cadre juridique de lutte contre la fraude douanière*

Au niveau de l'Union, le règlement (CE) n° 515/97¹⁸ est le principal instrument juridique de lutte contre la fraude douanière par la coopération et l'échange d'informations entre les États membres et avec la Commission. La Commission procède actuellement à une évaluation approfondie dudit règlement dans le principal but de déterminer si celui-ci est toujours approprié et pertinent pour relever les défis liés aux nouveaux mécanismes de fraude douanière. Sur la base des résultats de cette évaluation, la Commission décidera s'il y a lieu de réviser le règlement.

Action 2020-2021

- Rapport d'évaluation du règlement (CE) n° 515/97 au plus tard le **4^e trimestre 2020**.
- Évaluation de la nécessité d'actualiser le règlement (CE) n° 515/97 afin de relever les nouveaux défis posés par la fraude douanière – **1^{er} trimestre 2021**.

10) *Participation des douanes à la protection du marché unique contre l'importation de produits non conformes ou dangereux*

Un nouveau règlement sur la surveillance du marché et la conformité des produits¹⁹ qui entrera en vigueur en 2021 permettra des contrôles plus efficaces sur les produits entrant dans l'UE. La crise du coronavirus, vu les multiples cas d'équipements de protection dangereux, non conformes ou contrefaits arrivés dans les États membres en provenance de pays tiers, a mis en évidence une fois de plus la menace que représentent les produits illégaux. La Commission adoptera des dispositions d'exécution visant à accroître l'efficacité de l'intervention des services douaniers et de la coopération entre ces derniers, notamment par un renforcement du cadre de gestion des risques. Elle développera

¹⁸Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 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 082 du 22.3.1997, p. 1, tel que modifié.

¹⁹Règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n° 765/2008 et (UE) n° 305/2011. JO L 169 du 25.6.2019, p. 1.

également une nouvelle interface entre les systèmes de surveillance des douanes et les systèmes de surveillance du marché au niveau de l'Union afin de favoriser l'échange d'informations.

Actions: entre 2021 et 2025

- À partir de **2021**, la Commission adoptera des actes d'exécution pour le règlement relatif à la surveillance du marché, en vue de traiter les aspects liés aux douanes.
- D'ici à **2025**, la Commission développera une nouvelle interface au niveau de l'Union entre le système d'information et de communication pour la surveillance paneuropéenne du marché (ICSMS) et le système de guichet unique de l'Union européenne pour les douanes.

11) Surveillance du fonctionnement des régimes commerciaux préférentiels

Les régimes commerciaux préférentiels entre l'Union et les pays tiers sont essentiels pour favoriser l'accès des producteurs et exportateurs européens aux marchés extérieurs. Cependant, ces régimes peuvent donner lieu à un contournement du fait du non-respect des règles d'origine préférentielle. La Commission continuera à suivre la mise en œuvre des règles et procédures d'origine préférentielle et étendra le champ de ses activités de surveillance aux accords de libre-échange afin de couvrir les importations en provenance des principaux pays partenaires et de protéger les intérêts de l'Union en matière d'exportation. Ce suivi permettra d'identifier les domaines dans lesquels les règles pourraient être améliorées et actualisées. En outre, la Commission améliorera les outils dont elle dispose aux fins d'une meilleure coopération avec tous les acteurs, en particulier les autorités et les exportateurs des pays bénéficiaires, et étudiera la meilleure manière de faire respecter les engagements à cet égard. Les outils permettront un accès amélioré aux informations et incluront des lignes directrices détaillées, de l'assistance technique et de la formation.

L'objectif final est de préserver les ressources propres de l'Union en veillant à ce que l'origine préférentielle ne soit accordée qu'aux produits pouvant dûment en bénéficier tout en garantissant l'accès préférentiel des produits de l'Union aux marchés des pays partenaires.

Action: à partir de 2021

- **À partir de 2021**, les services de la Commission vont étendre leur surveillance de l'application des règles et procédures d'origine préférentielle aux accords de libre-échange et s'efforceront de résoudre, en collaboration avec les pays concernés, les problèmes liés aux faiblesses et aux lacunes dans la mise en œuvre de ces règles et procédures.
- En cas de violation manifeste des règles et des procédures d'origine préférentielle en vigueur, la Commission engagera le dialogue avec le pays concerné et enclenchera les mécanismes prévus dans le cadre du régime préférentiel en cause pour rétablir le respect des obligations et protéger les intérêts financiers de l'Union.

12) Analyse et, le cas échéant, renforcement des systèmes internationaux de coopération en matière douanière de l'Union avec d'importants partenaires commerciaux, notamment la Chine

La Commission analysera et, le cas échéant, renforcera les systèmes internationaux de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière établis entre l'Union et d'importants

partenaires commerciaux ou dans des enceintes multilatérales. L'amélioration de la coopération et de l'assistance administrative mutuelle avec la Chine est la priorité, compte tenu de la taille des échanges bilatéraux et, en particulier, de la croissance exponentielle des expéditions du commerce électronique.

En deuxième lieu, la Commission envisagera de mettre en place ou de renforcer la coopération avec d'autres partenaires commerciaux en tenant compte de critères tels que la perspective d'adhésion à l'Union, la proximité géographique et le voisinage, les voies de transit et les intérêts commerciaux de l'Union. Cette coopération inclura, le cas échéant, le développement d'initiatives telles que la facilitation de l'échange électronique de documents douaniers, la mise en œuvre du plan d'action relatif à la sécurité des produits vendus en ligne ainsi que des mesures d'appui à la gestion des risques et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement (comme les échanges d'informations entre services douaniers, la reconnaissance mutuelle des opérateurs économiques agréés et des contrôles douaniers). Les travaux peuvent comprendre un réexamen des accords bilatéraux existants en vue de renforcer les éléments relatifs au contrôle de l'application.

Enfin, une coopération douanière renforcée peut également s'avérer profitable pour les pays partenaires en y améliorant la mobilisation des ressources nationales.

Action: entre 2020 et 2021

- Chine: **avant la fin de 2020**, l'Union devrait adopter un nouveau cadre stratégique de coopération douanière avec la Chine pour la période 2021–2024. Parallèlement, la Commission évalue l'actuel accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière avec la Chine afin de déterminer s'il y a lieu de solliciter des directives de négociation en vue de son réexamen.
- À la fin de l'année 2020, la Commission lancera une analyse complète du système de coopération internationale et de coopération administrative mutuelle en matière douanière de l'Union, afin de proposer d'éventuelles améliorations de nature générale ou spécifique en **2021**.

d) Services douaniers agissant comme une entité unique

13) Amélioration de la coopération entre les services douaniers et les autorités chargées de la sécurité et de la gestion des frontières et renforcement des synergies entre leurs systèmes d'information

Il est impératif de combler les manques entre les systèmes d'information douaniers et d'autres systèmes d'information destinés à protéger les frontières extérieures de l'Union et à renforcer la sécurité intérieure. L'objectif sera de contrer aux frontières les risques liés à la sécurité ou autres, dans l'intérêt de tous les citoyens, en favorisant de nouvelles méthodes de coopération et de croisement des données afin de veiller à la cohérence et à la pérennité des actions menées par les différentes autorités compétentes et d'éviter les doubles emplois.

Les services de la Commission travaillent déjà à l'élaboration d'un cadre d'interopérabilité pour les systèmes d'information en matière de sécurité et de gestion des frontières et des migrations. Un groupe d'experts des États membres en matière douanière, de sécurité et de gestion des frontières, convoqué par la Commission, a achevé une évaluation préliminaire de l'interopérabilité de ces systèmes avec les systèmes douaniers dans le domaine de l'évaluation des risques en matière de

sécurité et de sûreté. À la suite de cette évaluation, il est notamment recommandé d'établir un lien entre le système d'information Schengen (SIS), les données d'Europol et le système douanier de contrôle des importations (ICS2) qui sera déployé en trois phases entre 2021 et 2024. Selon les experts, l'interopérabilité de ces systèmes pourrait améliorer la gestion des risques en matière de sécurité. À la suite de la recommandation des experts, la Commission fera exécuter une étude de faisabilité afin d'évaluer les possibilités offertes par l'interopérabilité entre ces trois systèmes et les défis financiers, opérationnels, techniques et juridiques connexes, y compris les questions de protection des données et de confidentialité. Il convient également d'examiner les synergies possibles entre les systèmes électroniques douaniers autres qu'ICS2 et les systèmes exploités par les autorités chargées de la sécurité et de la gestion des frontières.

Action: entre 2021 et 2024

- Achèvement de l'étude de faisabilité relative au développement de l'interopérabilité entre le système d'information Schengen (SIS), les données d'Europol et le système douanier de contrôle des importations (ICS2) d'ici la **fin de 2021**, en vue de finaliser toutes les interconnexions avant le déploiement final du système ICS2 (**2024**).

14) Performance de l'union douanière

La Commission s'emploie à formaliser son outil pour la collecte auprès des États membres d'informations annuelles et trimestrielles relatives aux processus douaniers, en veillant à éviter la duplication des obligations de déclaration relevant d'autres domaines d'action pertinents pour les douanes. La base volontaire prévue actuellement pour la collecte des données relatives à la «performance de l'union douanière» est à l'origine de certaines lacunes dans le processus et suscite également des questions quant à la qualité des données. Des rapports plus complets permettraient d'étalonner les performances et, à terme, de rapprocher les pratiques entre les différentes entités compétentes; ils fourniraient également d'importants agrégats d'informations et contribueraient aux capacités d'analyse des évaluations des risques. Un cadre juridique pourrait concourir à l'harmonisation des pratiques en matière de collecte de données au niveau national, renforçant ainsi l'utilisation d'indicateurs de performance clés et contribuant à l'évaluation des incidences des décisions prises en matière de politique douanière. Toutefois, il y a lieu avant tout d'étudier attentivement la nécessité de mettre en place un cadre juridique ainsi que les autres solutions possibles.

Action: 2021

- Évaluation, dans le cadre de l'évaluation intermédiaire de la mise en œuvre du code des douanes de l'Union **d'ici à la fin 2021**, de la question de savoir si l'union douanière a été entravée par l'absence de base juridique spécifique à l'établissement de rapports périodiques relatifs à la performance de l'union douanière.

15) Mise à disposition d'équipements de contrôle douanier modernes et fiables dans les États membres

La Commission a proposé un instrument financier²⁰ en faveur de l'achat, l'entretien et la mise à niveau d'équipements de contrôle douanier pertinents, modernes et fiables (tels que les rayons X, les scanners, les appareils portatifs et les systèmes de reconnaissance automatique des plaques d'immatriculation ainsi que les équipements de laboratoire) dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui devrait être adopté d'ici la fin de 2020.

La disponibilité d'équipements de contrôle douanier modernes et fiables permettrait de remédier à la faiblesse de certains points d'entrée et de sortie de marchandises du territoire douanier, qui nuit à la protection des intérêts financiers de l'Union, à la sûreté et à la sécurité, et de garantir à l'avenir des contrôles douaniers de niveaux équivalents. L'instrument proposé répond aux demandes fréquentes formulées par de nombreux États membres en faveur d'un soutien financier pour l'achat d'équipements. Il est donc essentiel que le Parlement européen et le Conseil s'accordent dès que possible sur la proposition de la Commission visant à créer un instrument destiné à financer les équipements de contrôle douanier afin de veiller à l'équivalence des résultats à l'issue des contrôles douaniers menés dans les différents États membres.

Action: 2021

- **À partir de 2021**, si l'instrument financier est adopté, la Commission et les États membres utiliseront le programme en vue de contribuer à l'équivalence des résultats des contrôles douaniers.

16) Déploiement et approfondissement des mécanismes de coopération au titre du programme «Douane» (CFP 2021-2027)

Au titre du prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui devrait être adopté au plus tard fin 2020, l'objectif du programme «Douane»²¹ est de soutenir le fonctionnement et la modernisation de l'union douanière, également afin de renforcer le marché intérieur. Il a pour but de faciliter la coopération entre les pays participants, leurs autorités douanières et leurs fonctionnaires. Il est vital d'améliorer et d'intensifier cette coopération.

Ces dernières années, les États membres ont montré un intérêt croissant pour une coopération opérationnelle renforcée entre autorités douanières sur une base géographique ou thématique, au sein d'équipes d'experts, l'un des outils du programme. La demande est apparemment très réelle et il apparaît nécessaire d'étendre ce type de coopération opérationnelle à d'autres domaines, tels que le commerce électronique, ainsi qu'à d'autres pays participants.

Il faut également renforcer le profil du métier de la douane afin d'attirer les meilleurs candidats et adopter des stratégies de formation communes, y compris afin de rationaliser les coûts. À cet égard, les idées à prendre en considération pourraient inclure un programme de «mobilité» permettant aux agents des douanes de travailler n'importe où dans l'UE, les qualifications bénéficiant d'une reconnaissance mutuelle, et le développement d'une formation commune ainsi qu'un renforcement des capacités humaines à l'échelle de l'UE à l'intention des agents des douanes, en coopération,

²⁰COM(2018) 474 final du 12.6.2018.

²¹COM(2018) 442 final du 8.6.2018.

lorsque cela se justifie, avec d'autres agences telles que le CEPOL²².

Les actions relevant du programme «Douane» peuvent être complétées par un appui technique apporté aux administrations douanières des États membres au titre de l'instrument d'appui technique 2021-2027.

Action: à partir de 2021

- **À compter de 2021 (jusqu'en 2028)**, la Commission encouragera les États membres à recourir davantage aux infrastructures de coopération opérationnelle et de renforcement des capacités humaines dans le cadre des outils du programme «Douane», pour autant de domaines que possible.

17) Gestion plus intelligente de l'union douanière

Au cours des quelques derniers mois, en réaction à la pandémie de COVID-19, la Commission a adopté plusieurs mesures législatives et publié des lignes directrices pour l'interprétation de la législation afin d'aider les autorités douanières et les opérateurs pendant la crise. En outre, l'évaluation prochaine du code des douanes de l'Union visera à déterminer si le code est suffisamment souple pour permettre la gestion des formalités douanières en période de crise. Il a été néanmoins suggéré qu'il était nécessaire de trouver des solutions allant au-delà du code. À la suite de l'exercice prospectif, la volonté est également bien présente de poursuivre les débats sur la question connexe, à savoir faire en sorte que l'union douanière soit mieux préparée pour l'avenir.

À la lumière de ces évolutions, la Commission propose de créer un groupe de réflexion incluant des États membres et des parties prenantes dans le cadre du programme «Douane» afin d'examiner la manière dont on pourrait parvenir à une union douanière plus intelligente, plus souple, plus avancée d'un point de vue technologique et plus résistante en cas de crise. Les idées à prendre en considération pourraient inclure des manières de mieux prévoir et anticiper les problèmes, des mécanismes de réaction rapide, les leçons à tirer de la crise du coronavirus et l'étude des meilleurs moyens de veiller à ce que l'union douanière remplisse ses objectifs.

En outre, il est peut-être temps de concevoir un cadre plus opérationnel pour les activités douanières. Compte tenu des limites imposées par le traité concernant l'attribution de certains pouvoirs à une agence, une structure d'agence pourrait être envisagée. À cette fin, la Commission lancera en temps utile une analyse d'impact afin de déterminer si une agence douanière de l'Union (en tant que nouvelle agence ou en tant que partie d'une agence existante), dotée des pouvoirs appropriés, pourrait donner lieu à une réaction douanière opérationnelle plus efficace et mieux coordonnée aux crises tout en permettant d'opérer le suivi des tendances et des mécanismes ainsi que l'identification des vulnérabilités.

En outre, l'analyse d'impact visera à déterminer si une agence permettrait la gestion, le stockage, le développement plus poussé et le partage effectif de l'analyse de données en vue d'assister tous les États membres dans leurs activités de gestion des risques et de lutte contre la fraude, et si elle pourrait également contribuer à garantir la mise en œuvre d'une approche efficace et uniforme de la gestion des risques dans l'ensemble du territoire douanier de l'Union. L'évaluation pourrait également

²²Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs

déterminer si la gestion, le développement et la maintenance des systèmes électroniques douaniers par une agence de l'Union conduiraient à une amélioration de ces derniers et à une réduction des coûts auxquels les États membres font face lorsqu'ils financent isolément ces systèmes. La Commission évaluerait également si une agence peut offrir une structure formelle à la coopération entre les États membres dans le domaine des contrôles douaniers ainsi que des équipes d'experts transnationaux pouvant apporter une réaction rapide en cas de besoin et si elle peut contribuer à promouvoir le métier de la douane et réduire les coûts de formation pour les États membres grâce aux programmes de mobilité et de formation commune. Pour décider si la création d'une agence constitue la voie à suivre, il conviendrait d'accorder une attention particulière aux synergies ainsi qu'aux éventuels chevauchements avec les services répressifs existants.

Action: entre 2021 et 2023

- Groupe de réflexion des États membres et des parties prenantes sur la prospective et la gestion des crises — lancement début **2021**
- En 2022, la Commission lancera une analyse d'impact, dont le résultat devrait être disponible à l'horizon **2023**, sur les avantages et les inconvénients de la création d'une agence chargée d'un certain nombre de domaines en matière de coopération douanière, afin de décider s'il y a lieu de proposer la création d'une telle agence au titre du prochain cadre financier pluriannuel.

V. Conclusion

Le présent plan d'action présente une série d'actions ambitieuses visant à assurer une union douanière plus cohérente et plus forte dans quatre domaines d'intervention: la gestion des risques, le commerce électronique, le respect des obligations et l'union douanière agissant comme une entité unique. La Commission a élaboré le présent plan de travail pour la période allant jusqu'en 2025, en tenant compte des points de vue des États membres et des parties prenantes recueillis selon les différentes modalités de consultation décrites dans la communication. Il est conforme à la conception à long terme pour l'union douanière issue de l'exercice prospectif et reconnaît l'incidence de la crise du coronavirus sur les autorités douanières et les opérateurs économiques.

L'activité portera essentiellement sur l'ajout, au niveau de l'Union, d'une couche de capacités d'analyse de données afin de fournir un appui à tous les États membres en matière d'analyse des risques et, par extension, d'efficacité des contrôles. L'objectif est de soutenir et de renforcer différents aspects liés aux risques et aux contrôles afin de consolider l'ensemble de la structure, de réduire les coûts pour les États membres et de faciliter plus encore le commerce légitime.

Il est essentiel de souligner que l'ampleur et la faisabilité de certaines des actions proposées, même si ce n'est pas le cas pour l'ensemble d'entre elles, seront déterminées par l'issue finale des négociations en vue du prochain cadre financier pluriannuel, tant sur le plan du budget administratif que du budget opérationnel. Il faut en outre noter que les États membres auront un rôle important à jouer et qu'ils devront rendre les ressources nécessaires disponibles au niveau national. Si ces conditions ne sont pas remplies, il ne sera pas possible de mettre en place toutes ces actions.

La Commission entend poursuivre les discussions avec les États membres afin de parvenir à une union douanière plus intelligente, plus souple et plus résistante aux crises. À moyen terme, la Commission souhaite examiner l'idée de créer une agence douanière pour rendre la gestion de l'union douanière

plus efficace au regard des coûts et plus efficiente, d'éliminer la duplication des efforts parmi les États membres et de garantir des réactions plus efficaces et rapides en cas de crise.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à soutenir le présent plan d'action.

APPENDICE: liste des actions et calendrier

2020

1. Capacités d'analyse conjointes: analyse des données afin de dégager les tendances au moyen du système Surveillance de l'UE: en cours
2. Système de guichet unique pour les douanes — Proposition législative: 4^e trimestre 2020
3. Révision du règlement (CE) n° 515/97 sur la fraude douanière: 4^e trimestre 2020
4. Chine: Coopération internationale: nouveau cadre stratégique avec la Chine: fin 2020
5. Lancement de l'analyse du système de coopération internationale de l'Union en matière douanière: fin 2020

2021

1. Capacités d'analyse conjointes: utilisation des données de Surveillance pour soutenir la mise en œuvre correcte de la législation tarifaire de l'Union
2. Stratégie révisée de gestion des risques: 2^e trimestre 2021
3. Évaluation de la nécessité d'actualiser le règlement (CE) n° 515/97 afin de relever les défis posés par la fraude douanière: 1^{er} trimestre 2021
4. Programme OEA: proposition législative éventuelle pour des obligations de suivi plus précises (2^e/3^e trimestres 2021)
5. Programme OEA: lignes directrices mises à jour: 2^e et 3^e trimestres 2021
6. Évaluation intermédiaire du code des douanes de l'Union: 4^e trimestre 2021
7. Règlement relatif à la surveillance du marché — actes d'exécution concernant les aspects douaniers: à partir de 2021
8. Régimes commerciaux préférentiels — approfondissement du suivi: à partir de 2021
9. Renforcement éventuel de la coopération internationale et de l'assistance administrative mutuelle en matière douanière, sur la base des résultats de l'analyse: à partir de 2021
10. Performance de l'union douanière — évaluation des problèmes dus à l'absence de juridique: fin 2021
11. Système commun pour les sanctions — lignes directrices: 4^e trimestre 2021
12. Équipements de contrôle douanier: début des travaux sur le financement des équipements à partir de 2021
13. Nouveau programme «Douane»: début de la coopération renforcée en 2021
14. Lancement de l'analyse de l'incidence du commerce électronique sur la perception des droits de douane/l'égalité des conditions de concurrence
15. Étude de l'interopérabilité entre les systèmes douaniers et les systèmes relatifs aux frontières: fin 2021
16. Groupe de réflexion sur la prospective et la gestion des crises — lancement début 2021

2022

1. Accès des services douaniers à la plateforme d'informations fiscales d'Eurofisc
2. Système commun de sanctions — réflexion sur la législation

2023

1. Capacités d'analyse conjointes: début de la combinaison des données de Surveillance avec des données issues d'autres systèmes électroniques nouveaux et existants; Analyse ICS2 des données avant le chargement et avant l'arrivée concernant les transporteurs postaux, express et de fret aérien.
2. Obligations douanières pour les plateformes de commerce électronique — proposition pour l'établissement de rapports: 1^{er} trimestre 2023

3. Agence des douanes — achèvement de l'analyse d'impact

2024

1. Capacités d'analyse conjointes: analyse ICS2 des données avant le chargement et avant l'arrivée concernant les transporteurs maritimes, routiers et aériens et les fournisseurs de services logistiques.
2. Coopération et interopérabilité avec les autorités chargées de la sécurité et de la gestion des frontières — calendrier pour les liens (en fonction du déploiement final d'ICS2)
3. Accès des services douaniers aux données relatives au paiement de la TVA

2025

1. Nouvelle interface entre le système pour la surveillance du marché (ICSMS) et le système de guichet unique de l'Union européenne pour les douanes.