

034144/EU XXIII.GP
Eingelangt am 01/04/08

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 1.4.2008
COM(2008) 169 final

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

Une stratégie pour l'avenir de l'union douanière

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

Une stratégie pour l'avenir de l'union douanière

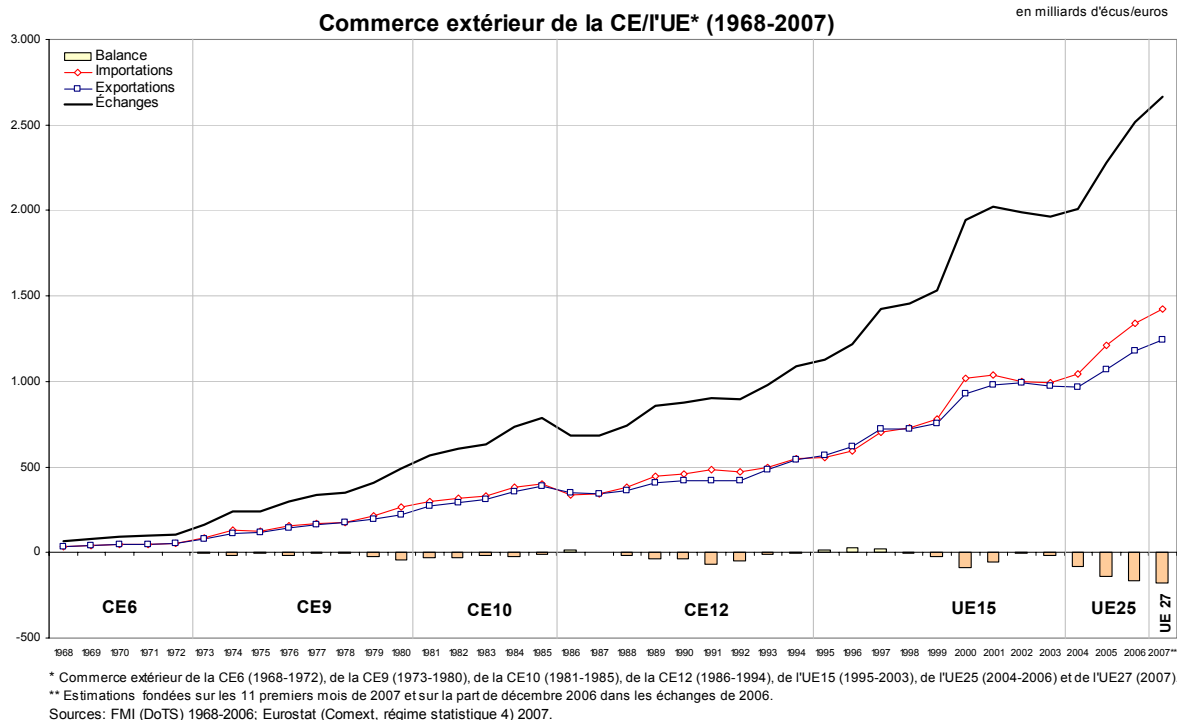
1. INTRODUCTION

L'union douanière, qui fêtera son quarantième anniversaire le 1^{er} juillet 2008, est l'un des fondements de la Communauté européenne. Depuis sa création, cette union s'est étendue, du point de vue tant quantitatif – elle est passée de 6 à 27 membres – que qualitatif – elle est devenue un marché unique. Elle a contribué à la prospérité de l'Europe en facilitant les échanges non seulement au sein de l'Union, mais aussi avec les pays tiers.

La Commission, en collaboration avec les États membres, a entrepris un examen approfondi du rôle de la douane, dont les résultats ont fait l'objet de discussions à haut niveau avec les administrations douanières des États membres. Il existe un large consensus sur la nécessité d'améliorer les méthodes de travail, mais aussi de renforcer la coordination globale. Il importe donc de s'assurer que la stratégie exposée dans la présente communication bénéficie d'un soutien politique.

La douane d'aujourd'hui est confrontée à un environnement en mutation rapide: évolution des modes de production et de consommation, augmentation des échanges commerciaux internationaux, menaces mondiales comme le terrorisme, criminalité organisée, changement climatique et apparition de nouveaux risques comme le commerce des matières dangereuses.

Dans ce contexte, les autorités douanières de l'Union européenne jouent un rôle essentiel: elles doivent garantir, à tout moment, un équilibre entre la protection de la société et la facilitation des échanges, par le contrôle de la chaîne logistique aux frontières extérieures de l'Union ainsi qu'au sein de celle-ci. Les services douaniers disposent d'informations sur l'ensemble des mouvements des marchandises importées dans l'Union ou exportées depuis celle-ci et ils ont recours à des méthodes et systèmes sophistiqués pour le contrôle de tous les types de marchandises. Le volume des marchandises traversant les frontières extérieures de l'Union européenne est gigantesque.



Quelque 173 millions de déclarations douanières ont été traitées en 2006¹. Seuls des services douaniers très efficaces peuvent faire face à des volumes de cet ordre sans causer de retards importants ou permettre des mouvements frauduleux, indésirables ou illicites.

Pour que la douane puisse continuer à jouer son rôle dans cet environnement exigeant, une réforme ambitieuse a été lancée. Cette réforme concerne tout d'abord l'actualisation du cadre juridique, avec la publication imminente du code des douanes modernisé², récemment adopté. Ensuite, une décision du Parlement européen et du Conseil est actuellement mise en œuvre en vue de la création d'un *système de douane électronique paneuropéenne*³, c'est-à-dire un environnement commercial et douanier sans papier, dont l'objectif est d'établir une chaîne de communication efficace non seulement entre tous les bureaux de douane de la Communauté, mais aussi entre les services douaniers et les autres autorités publiques travaillant aux frontières et entre les autorités publiques et les opérateurs économiques.

La présente communication vise à enrichir le processus de réforme d'un autre élément, qui a trait à **l'organisation et à la dimension humaine** futures des administrations douanières. Elle propose un développement global à long terme fondé sur des objectifs stratégiques renouvelés en matière douanière. Elle suggère de moderniser les méthodes de travail, de renforcer les compétences des agents et de revoir l'allocation des ressources dans une optique d'efficacité et d'efficience.

Cette dernière pierre à l'édifice de la réforme devrait permettre à la douane d'évoluer en harmonie avec le commerce international, de sorte qu'elle puisse continuer à offrir la

¹ La valeur des importations et exportations s'est élevée, en 2006, à plus de 2 500 milliards EUR.
² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes communautaire (code des douanes modernisé), COM(2005) 608 du 5.12.2005 et position commune du Conseil (JO C 298E du 11.12.2007, p. 1).
³ Décision 70/2008/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 23 du 26.1.2008, p. 21).

protection qu'attendent les citoyens, les entreprises et les pouvoirs publics, tout en favorisant la compétitivité économique de l'Union européenne.

2. LA DOUANE: UN ROLE ESSENTIEL

La création du marché unique s'est accompagnée de la suppression totale des formalités douanières aux frontières entre les États membres. Les autorités douanières nationales sont donc devenues responsables de la protection de la frontière extérieure en ce qui concerne les marchandises et sont désormais les seules à pouvoir empêcher l'entrée et la libre-circulation dans le marché unique de marchandises illicites ou dangereuses issues du commerce international.

Les autorités douanières nationales sont également chargées, entre autres choses, de protéger les intérêts financiers de la Communauté avec une efficacité maximale, étant donné que les droits perçus sur les produits importés représentent 15 % de recettes totales du budget communautaire (environ 17 milliards EUR/an).

Depuis la création du marché unique en 1993, le contexte commercial international a changé: l'approvisionnement en marchandises et matériaux se fait de plus en plus à l'échelle de la planète et, en raison de pratiques comme la livraison juste-à-temps, les opérateurs économiques souhaitent que les contrôles douaniers soient moins intrusifs. Dans le même temps, le modus operandi des organisations terroristes et criminelles se fait sans cesse plus complexe.

Les autorités douanières de l'Union européenne jouent un rôle **essentiel**, en étroite collaboration avec d'autres autorités, qui leur permet:

- de favoriser le commerce légitime et de renforcer la compétitivité,
- de garantir la perception correcte des droits et taxes,
- de lutter contre la contrefaçon et la piraterie,
- de contribuer à la lutte contre d'autres types de fraudes, la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants et le terrorisme, en traitant les informations, en repérant les modifications de la structure des échanges et en réalisant des analyses de risque pour déceler les activités frauduleuses, terroristes ou criminelles,
- de mettre en œuvre des mesures de politique commerciale (par exemple, accords commerciaux préférentiels, contingents et mesures antidumping),
- de protéger l'environnement et les citoyens contre les marchandises dangereuses de tous types.

3. S'ADAPTER A UN ENVIRONNEMENT CHANGEANT ET EXIGEANT

Confrontées à cet environnement exigeant et en évolution rapide, les autorités douanières doivent aujourd'hui veiller à continuer d'offrir un service de première classe aux citoyens et entreprises de l'Union européenne.

La modernisation et la simplification du cadre législatif et technologique douanier a commencé il y a plusieurs années avec l'adoption, en 2005, d'une vaste modification du code des douanes communautaire⁴, qui a conféré aux autorités douanières de l'Union le pouvoir d'imposer des exigences en matière de sécurité parmi les plus poussées au monde, tout en créant un environnement qui ne perturbe pas le commerce légitime. Ce nouveau code des douanes devrait être intégralement appliqué d'ici le milieu de l'année 2009.

Une fois qu'il sera totalement mis en œuvre, le code des douanes modernisé fournira les simplifications qui permettront d'améliorer et d'accélérer le travail entre les services douaniers et les opérateurs commerciaux, ainsi que d'en diminuer le coût.

La décision relative à la douane électronique constitue d'ores et déjà une avancée significative vers l'interconnexion des systèmes d'information et de communication des douanes nationales, au bénéfice des services douaniers et des opérateurs commerciaux. En répondant aux exigences de la logistique moderne, la douane électronique paneuropéenne permettra d'accroître la compétitivité des entreprises présentes en Europe, de réduire les coûts de mise en conformité ainsi que d'améliorer la sécurité aux frontières de l'Union européenne.

La proposition⁵ de modification des dispositions relatives à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière⁶ se traduira par une rationalisation et une amélioration des systèmes informatiques actuels ainsi que par un renforcement des capacités de lutte contre la fraude dans le domaine douanier.

Ces évolutions constituent des avancées législatives et technologiques importantes qui donneront aux autorités douanières de meilleurs outils pour l'avenir immédiat et pour le moyen terme.

Il est toutefois nécessaire de **voir plus loin** et de définir un **cadre stratégique** en vue de moderniser les méthodes de travail de la douane et d'allouer les ressources en conséquence, d'une manière coordonnée.

4. UN CADRE STRATEGIQUE...

L'objectif principal est de préserver la position clé de la douane en tant que partenaire moderne et efficace du commerce, capable de protéger les intérêts de la Communauté en matière de budget, de sûreté et de sécurité, à même de collaborer avec les autres organismes publics et doté des outils lui permettant de réagir en cas de crise et de répondre aux nouvelles exigences en matière de politique d'intérêt général. À cet effet, les douanes de l'Union européenne doivent avoir des objectifs stratégiques communs

... prévoyant des objectifs stratégiques communs:

⁴ Règlement (CE) n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire (JO L 117 du 4.5.2005, p. 13).

⁵ Proposition de modification du règlement (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. [COM(2006) 866 du 22.12.2006].

⁶ *Accords d'assistance administrative mutuelle en matière douanière conclus entre l'Union européenne et des pays tiers.*

- **Protection** – *Protéger la société et les intérêts financiers de la Communauté en:*

1. veillant à la perception correcte et efficace des droits et taxes;
2. mettant en œuvre des mesures efficaces destinées à empêcher la circulation de marchandises illicites, interdites ou soumises à restrictions;
3. poursuivant la mise en place d'une analyse de risque efficace permettant de contribuer à la lutte contre le terrorisme et la criminalité, notamment en ce qui concerne le commerce des drogues illicites et des marchandises contrefaites et piratées;
4. prévenant et détectant les fraudes et abus en matière de législation douanière et, dans un cadre national, en enquêtant sur ceux-ci et en les poursuivant;
5. recourant à l'assistance administrative mutuelle pour assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole.

- **Compétitivité** – *Favoriser la compétitivité des entreprises européennes en:*

1. modernisant les méthodes de travail et l'environnement douaniers (notamment par l'adoption d'une approche axée sur les systèmes ou par un renforcement de l'harmonisation des méthodes de travail);
2. mettant en œuvre l'environnement douanier sans papier (douane électronique) et
3. en agissant de manière proactive en matière de normes, ce qui suppose l'adoption, le cas échéant, de normes internationales comme celles définies par l'Organisation mondiale des douanes et l'élaboration de nouvelles normes communautaires, qui pourraient servir de modèle à travers le monde.

- **Facilitation** – *Faciliter davantage le commerce légitime en:*

1. concevant et en améliorant les systèmes de contrôles de façon à réduire les formalités administratives et les entraves à la circulation des marchandises au minimum nécessaire à la réalisation d'autres objectifs de politique d'intérêt général, comme les exigences en matière de sécurité et en
2. accordant des facilités aux opérateurs économiques légitimes en vue de réduire les coûts de mise en conformité.

- **Contrôle** – *Contrôler et gérer les chaînes logistiques utilisées pour la circulation internationale des marchandises en:*

1. améliorant et renforçant l'efficacité des contrôles à l'endroit le plus approprié (frontière ou intérieur) de la chaîne logistique;
2. assurant une mise en œuvre correcte et cohérente des dispositions législatives communautaires et nationales en matière de contrôle et de circulation des marchandises;

3. rendant plus efficace et systématique le partage des informations relatives aux risques;
 4. examinant les possibilités de partage d'informations avec les grands partenaires commerciaux afin de mettre en place un contrôle et une gestion de bout en bout de la chaîne logistique.
- **Coopération** – *Maintenir, renforcer et favoriser une collaboration de qualité entre les autorités douanières des États membres, entre ces autorités et les autres organismes publics ainsi qu'entre ces dernières et les entreprises en:*
 1. approfondissant la coopération douanière existante;
 2. coordonnant les actions destinées à protéger les intérêts financiers de la Communauté;
 3. jouant un rôle de premier ordre dans la mise en place de mécanismes permettant d'assurer une coordination aussi fluide que possible avec d'autres organismes travaillant aux frontières (guichet unique);
 4. améliorant les mécanismes de coopération avec les entreprises et de consultation de ces dernières;
 5. renforçant la coopération internationale **ou l'assistance administrative mutuelle** en matière douanière par la conclusion d'accords appropriés avec les pays tiers et une participation accrue dans les enceintes internationales habilitées à adopter des règles législatives ou décisions internationales (comme les embargos, les accords dans le domaine de l'environnement ou les conventions en matière de DPI.
 - *...et une approche commune en vue de développer de nouvelles méthodes de travail et de renforcer les compétences*

Pour pouvoir atteindre ces objectifs stratégiques, il est nécessaire de développer une approche visant à adapter et à améliorer davantage les méthodes de travail des services douaniers. **Le maintien de l'efficacité et de l'efficience de ces services ne peut passer que par le renforcement continu des savoir-faire, des compétences et des ressources ainsi que par des investissements stratégiques dans ces domaines.** La stratégie exposée dans la présente communication se fonde sur une approche structurée qui permettra de garantir que ce renforcement et ces investissements se fassent **de manière synchronisée et harmonisée dans les 27 États membres.**

5. NECESSITE D'UN CADRE STRATEGIQUE

Pour que l'on puisse atteindre les objectifs formulés dans la présente communication, il est de la plus haute importance que les États membres y apportent leur soutien politique. Avant d'élaborer, en étroite collaboration avec les États membres, un plan stratégique (qui définira la stratégie dans les grandes lignes) et un plan complet de mise en œuvre (qui contiendra un outil de planification détaillé couvrant l'ensemble des actions et projets nécessaires à la réalisation du plan stratégique), la Commission veut être certaine que le Conseil souscrit aux objectifs stratégiques communs et à l'approche commune exposés ci-dessus.

Aux fins de la mise en œuvre de la décision relative à la douane électronique, un plan stratégique pluriannuel a été adopté pour permettre à l'ensemble des acteurs (Commission, États membres et opérateurs économiques) de réaliser leur propre planification des ressources. Sur la base de cette expérience, il est proposé de procéder de manière similaire afin de garantir une application coordonnée et uniforme des objectifs stratégiques communs définis plus haut.

6. CONCLUSION

La Commission invite le Conseil:

- à approuver le cadre stratégique exposé ci-dessus,
- à soutenir les efforts visant à rendre interopérables et complémentaires l'ensemble des systèmes d'échange de données et bases de données, y compris ceux ayant trait à la lutte contre la fraude,
- à demander à la Commission d'élaborer le plan stratégique et le plan complet de mise en œuvre correspondants, en partenariat avec les États membres au sein du groupe de la politique douanière et
- à noter que la stratégie présentée, qui vient compléter les initiatives en cours, doit définir une orientation claire en matière de douane pour la période 2013-2019.