

APPEL À CONTRIBUTIONS POUR UNE ANALYSE D'IMPACT

Le présent document a pour objet de donner des informations sur les futurs travaux législatifs de la Commission au public et aux parties prenantes, pour que ces derniers puissent formuler des observations sur la manière dont la Commission envisage le problème et les solutions possibles, et nous communiquer toute information pertinente en leur possession, notamment au sujet des incidences éventuelles des différentes options.

DENOMINATION DE L'INITIATIVE	Réforme de la législation douanière de l'Union
DG CHEF DE FILE (UNITE RESPONSABLE)	DG TAXUD A1 A2
TYPE PROBABLE D'INITIATIVE	Proposition législative
CALENDRIER INDICATIF	Date d'adoption prévue: T4-2022
INFORMATIONS COMPLEMENTAIRES	Douanes (europa.eu)

Le présent document est publié à titre informatif uniquement. Il ne préjuge pas de la décision finale de la Commission quant à la poursuite de cette initiative ou à son contenu final. Tous les éléments de l'initiative décrits dans le présent document, y compris son calendrier, sont susceptibles d'être modifiés.

A. Contexte politique, définition du problème et analyse de la subsidiarité

Contexte politique

Depuis sa création en 1968, l'union douanière de l'UE est la pierre angulaire du marché unique et de la politique commerciale extérieure de l'UE, ainsi qu'un élément clé de l'autonomie stratégique de l'UE. Le code des douanes de l'Union fixe un cadre complet applicable aux règles et procédures douanières sur le territoire douanier de l'UE, qui sont mises en œuvre dans chaque État membre par les autorités douanières. De multiples exigences définies dans les politiques sectorielles, appelées «mesures de prohibition et de restriction», sont également appliquées par les douanes, par exemple pour garantir la sûreté et la sécurité des produits et protéger la santé, le patrimoine culturel et l'environnement.

Les douanes jouent donc un rôle crucial en tant qu'autorités chargées de la surveillance de la chaîne d'approvisionnement aux frontières de l'UE, qui concerne toutes les mesures prises pour garantir l'application de la législation douanière et des autres dispositions pertinentes relatives aux marchandises. Leurs tâches comprennent non seulement la perception des droits à l'importation et d'autres taxes, ce qui garantit la circulation et la protection des ressources financières, mais aussi la détection des inobservances et des menaces avant l'arrivée des marchandises sur le marché intérieur (voire avant qu'elles ne soient chargées pour être transportées vers l'UE), ce qui protège l'Union, ses citoyens et ses entreprises contre un large éventail de risques. La mise en œuvre et l'application uniformes de la réglementation douanière sur le terrain sont essentielles pour simplifier les opérations des entreprises respectueuses de la législation. Elles permettent également de renforcer la lutte contre les produits non conformes aux normes de l'UE, les opérateurs malhonnêtes, la criminalité organisée, le terrorisme et la fraude.

Des événements survenus récemment et par le passé, tels que le Brexit, la pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ont montré qu'il est capital de garantir la résilience et la sécurité des chaînes d'approvisionnement internationales. Parallèlement à ces défis, les domaines du commerce et de la technologie ont connu des évolutions majeures au cours de la dernière décennie (le volume des échanges a considérablement augmenté et sa nature a changé en raison du fort développement du commerce électronique). Il est ainsi de plus en plus demandé aux douanes de garantir la sûreté et la sécurité dans l'Union. Cette dernière est donc confrontée à une forte tension entre les besoins de ses citoyens, qui attendent une meilleure protection contre les productions contraires aux normes de l'UE et préjudiciables à l'environnement, à l'emploi et à l'innovation, et les abus systématiques du commerce électronique mondial qui visent à contourner les contrôles du marché de l'UE et à cibler directement les consommateurs de l'UE.

Dans ses [orientations politiques](#), la présidente von der Leyen a souligné la nécessité 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». À cette fin, le [plan d'action des douanes 2020](#) présente des actions visant à assurer une union douanière plus cohérente et plus forte. Elles sont axées sur quatre grands domaines (la gestion des risques, le commerce électronique, le respect des obligations et l'union douanière agissant comme une entité unique). Le [programme de travail de la Commission pour 2022](#) prévoit, dans son annexe II, une révision de la législation douanière de l'Union au titre de la priorité intitulée «Une économie au service des personnes». La présente initiative contribuera également à d'autres grandes priorités, notamment la promotion de notre mode de

vie européen et la double transition écologique et numérique. La présente initiative s'appuie sur: un projet de prospective multipartite d'une durée d'un an [[«The Future of Customs in the EU 2040» \(L'avenir des douanes dans l'UE à l'horizon 2040\)](#)]; [l'évaluation intermédiaire du code des douanes de l'Union](#); des études indépendantes sur le programme relatif aux opérateurs économiques agréés, sur les solutions destinées au commerce électronique et sur les zones franches; et plusieurs rapports spéciaux de la Cour des comptes européenne sur des questions douanières¹. Les recommandations du [groupe de sages sur les défis auxquels l'union douanière est confrontée](#) et l'engagement ultérieur entre la Commission, le Parlement et les États membres sous la présidence française ont donné lieu à de nouvelles idées stratégiques et ont souligné la dynamique politique en faveur d'une action immédiate.

Problème que l'initiative vise à résoudre

Malgré son succès manifeste et les réformes importantes entreprises au fil des ans, comme celle du code des douanes de l'Union qui soutient les simplifications et la numérisation, l'union douanière rencontre des **défis** de plus en plus complexes.

- **Les douanes ne fonctionnent pas encore «comme une entité unique»**. Bien qu'elle soit adoptée au niveau de l'UE, la législation douanière est mise en œuvre par les autorités douanières nationales, chacune d'entre elles travaillant principalement à l'échelle nationale. Bien que le code des douanes de l'Union ait réussi à harmoniser certains domaines (décisions, autorisations, évaluation, exigences en matière de données), la mise en œuvre inégale des règles et des procédures reste problématique. Cela est particulièrement vrai dans le domaine de la gestion des risques en matière douanière, où les différences de capacités, de pratiques et de priorités, conjuguées à l'absence d'analyse des risques financiers et non financiers à l'échelle de l'UE, entraînent des divergences en ce qui concerne la protection et les pertes de recettes. Des opérateurs illicites très adaptables profitent de certains **maillons relativement faibles**, ce qui réduit l'efficacité des actions entreprises individuellement par n'importe quel État membre. Les **inégalités en matière de facilitation et de simplification** du commerce légitime sont également problématiques au regard de la compétitivité extérieure, de la charge administrative et du caractère équitable des conditions de concurrence au sein du marché intérieur.
- En raison de lacunes dans la mise en œuvre ainsi que de retards, **le code des douanes de l'Union n'a pas encore apporté les simplifications attendues pour les opérateurs**, même si les mesures les plus prometteuses seront déployées en 2023 (dédouanement centralisé au niveau de l'UE). D'autres simplifications, telles que l'autoévaluation, ne sont pas utilisées en raison de l'insécurité juridique qu'entraîne leur application concrète. Il existe donc une marge de manœuvre pour simplifier l'environnement douanier au bénéfice des opérateurs, grâce à la réduction de la charge administrative et des formalités inutiles.
- **Le travail des douanes a évolué de la traditionnelle perception des recettes vers de nouvelles tâches telles que l'application des mesures de prohibition et de restriction** imposées par une législation sectorielle complexe, qui répond à des demandes de protection croissantes émanant des citoyens. Cette situation pousse jusqu'aux limites les capacités disponibles des États membres, qui doivent faire appliquer plus de 350 actes législatifs de l'UE couvrant un large éventail de domaines d'action, tels que la sécurité des produits, la protection de l'environnement, le changement climatique, les droits de propriété intellectuelle, les biens à double usage, la protection de la santé humaine et animale, les armes à feu et la contrebande².
- Parallèlement, **la coopération entre les douanes et d'autres autorités sectorielles** et entre les domaines politiques connexes est inégale et souvent entravée par des obstacles structurels qui ont une incidence sur la disponibilité ou l'échange de données. En l'absence d'une hiérarchisation appropriée des priorités et de ressources suffisantes, les opérations douanières sont confrontées à des pressions difficiles à combiner, en particulier entre leurs tâches fiscales traditionnelles et les mesures de prohibition et de restriction toujours plus nombreuses qui doivent être appliquées aux frontières sur les marchandises importées. Les autorités spécialisées (agriculture, surveillance du marché, etc.) dépendent des mécanismes douaniers pour les interventions aux frontières, mais la collaboration en matière de collecte de renseignements, d'identification et d'analyse des risques pertinents ainsi que de partage des données n'est pas systématique. De la même manière, la planification et la gestion de la mise en œuvre stratégique ne sont pas coordonnées.
- Les mécanismes actuels de coordination entre les États membres ne fournissent pas de **gouvernance**

¹ Rapports spéciaux de la Cour des comptes européenne: 04/2021 «Contrôles douaniers: un manque d'harmonisation préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE»; 12/2019 «Commerce électronique: la perception de la TVA et des droits de douane reste problématique à bien des égards»; 26/2018 «Retards dans la mise en place des systèmes informatiques douaniers: quelles en sont les raisons?»; 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 «Integrated EU prohibitions & restrictions list: indicative calendar and list as of 1.1.2022 legal notice» [Liste intégrée des mesures de prohibition et de restriction de l'UE: calendrier indicatif et liste établis à la suite de l'avis juridique du 1.1.2022], 2022, Commission européenne, direction générale de la fiscalité et de l'union douanière, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/163387> [disponible en anglais uniquement].

appropriée de l'union douanière, étant donné qu'ils fonctionnent soit au niveau politique (groupe de politique douanière), soit sur la base d'initiatives volontaires (équipe d'experts douaniers de la frontière terrestre est et sud-est – CELBET). L'absence de gouvernance structurée au niveau opérationnel ne permet pas de planifier et d'organiser efficacement les interventions sur les priorités en matière de risques ou l'«appétence au risque» (à définir au niveau stratégique ou politique), le cas échéant, afin de garantir des résultats uniformes. Les informations opérationnelles disponibles sont insuffisantes pour mesurer pleinement la performance.

- Dans le domaine de la **gestion de l'information**, la numérisation des procédures douanières est en bonne voie, et les investissements en cours dans les systèmes transeuropéens (notamment le nouveau système de contrôle des importations et l'environnement de guichet unique de l'UE pour les douanes) apporteront prochainement une importante valeur ajoutée. Toutefois, l'environnement général d'information douanière est devenu complexe et difficile à modifier. Les **données sont fragmentées** entre différents systèmes, propriétaires et dispositions juridiques spécifiques par procédure, ce qui empêche de les utiliser efficacement. Les lacunes observées dans les États membres en ce qui concerne **la visibilité et la capacité d'analyse** amplifient les maillons faibles mentionnés ci-dessus. L'efficacité de la surveillance est encore entravée par des faiblesses concernant la portée, l'origine et la qualité des données déclarées, les données douanières étant généralement fournies par des intermédiaires qui manipulent les marchandises mais qui disposent de peu d'informations à leur sujet.
- L'essor du **commerce électronique** crée des défis spécifiques importants. Si les douanes pouvaient auparavant travailler sur des flux commerciaux de gros, elles s'occupent désormais de flux de milliards de petits envois de détail. Les fournisseurs non conformes contournent la surveillance du marché pour envoyer des marchandises non conformes ainsi que des articles interdits directement aux consommateurs de l'UE. Les exonérations de droits à l'importation sont indûment mises à profit au moyen de valeurs sous-déclarées et du fractionnement artificiel des envois (ce qui compromet la perception des droits de douane ainsi que de la TVA).

En l'absence de mesures supplémentaires au niveau de l'UE, l'écart entre les capacités de surveillance et les attentes du public pourrait mettre en péril la crédibilité des politiques et normes de l'UE sur les marchandises et les chaînes d'approvisionnement, ainsi que notre marché intérieur en tant que tel. Les préjudices causés aux consommateurs, la concurrence déloyale touchant la production de l'UE et les pertes de revenus continueront de gagner du terrain. Les informations fournies par le secteur mettent en évidence l'ampleur du défi: une enquête menée par le Bureau européen des unions de consommateurs a révélé que deux tiers d'un échantillon de marchandises provenant du commerce électronique n'étaient pas conformes aux normes de l'UE; de même, une analyse du système d'alerte rapide de l'UE (système d'échange rapide sur les produits dangereux – RAPEX) montre que plus de 90 % des substances chimiques non conformes au règlement REACH présentes dans les produits de consommation proviennent de pays tiers. En l'absence de réforme, on peut s'attendre à des problèmes similaires en ce qui concerne l'application de la législation dans d'autres domaines politiques (par exemple, l'interdiction des produits issus du travail forcé, le traçage des armes à feu dans l'UE, les exigences de durabilité imposées par la législation de l'UE ou la teneur en carbone des produits importés).

Base de l'action de l'Union (base juridique et analyse de la subsidiarité)

Les bases juridiques de la présente initiative sont les suivantes:

- l'article 33 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) sur la coopération douanière;
- l'article 114 du traité FUE sur le rapprochement des législations en vue de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur;
- l'article 207 du traité FUE sur la politique commerciale commune.

Conformément à l'article 3, paragraphe 1, point a), du traité FUE, l'union douanière est l'une des compétences exclusives de l'Union. Par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas à la présente initiative.

B. Objectifs et options

La réforme de la surveillance douanière portant sur toutes les marchandises qui entrent dans l'UE ou qui en sortent concerne de nombreux domaines d'activité de l'UE, allant des mesures commerciales et industrielles à l'environnement et aux normes de l'UE, en passant par la santé, la sécurité et les sanctions. La réforme devrait: renforcer la résilience et l'autonomie stratégique de l'UE, en lui donnant la capacité d'agir dans un contexte économique et géopolitique complexe; accroître la capacité de l'UE à protéger ses citoyens, son industrie et son commerce légitime contre les défis d'aujourd'hui et de demain; garantir la protection des intérêts financiers de l'UE et préserver les ressources propres traditionnelles (c'est-à-dire les droits de douane) pour le budget de l'UE.

La présente initiative aura pour objectif de mettre en place une union douanière **agissant comme une entité unique**, qui permettra de prévenir les flux commerciaux préjudiciables et de protéger le marché unique contre les produits illégaux, tout en facilitant le commerce légitime indépendamment de l'endroit où les marchandises franchissent les frontières de l'UE. Elle mettra en place des douanes **plus simples, davantage axées sur les données** et adaptées à la double transition numérique et écologique. Il s'agira également de doter l'union douanière des capacités de gestion stratégique dont elle a besoin, en tant qu'atout stratégique partagé, pour jouer pleinement son rôle dans la promotion du mode de vie européen et pour s'adapter rapidement et efficacement aux

défis et aux crises de demain.

Les mesures à prendre en considération (seules ou combinées) comprendront:

- **le renforcement de la gestion commune des risques**, par exemple en développant des partenariats avec des opérateurs de confiance et d'autres autorités compétentes, et en faisant un meilleur usage des informations anticipées sur les marchandises;
- **la simplification des formalités douanières pour les opérateurs de confiance et fiables** établis dans l'UE, par exemple au moyen de l'utilisation accrue d'informations commerciales plutôt que d'exigences administratives contraignantes;
- **le renforcement de la coopération entre les autorités douanières et non douanières** (telles que les autorités de surveillance du marché, les autorités répressives et les services fiscaux). Il pourrait s'agir, par exemple, d'une élaboration conjointe des politiques, d'une coordination opérationnelle, de l'application de la législation et de l'échange d'informations;
- **la réforme de la gouvernance douanière de l'UE** afin de lui donner une dimension européenne qui pourrait, par exemple, permettre de mieux mettre en œuvre:
 - l'«appétence au risque» ou les priorités en matière de risque définies au niveau stratégique et politique,
 - les activités pour lesquelles «agir en tant qu'entité unique» apporterait une valeur ajoutée (par exemple, la gestion des risques à l'échelle de l'UE, la gestion des technologies de l'information, la formation des agents des douanes, le financement des équipements douaniers, le soutien aux simplifications et aux services pour le commerce, la gestion de la réaction de l'UE face aux crises, ainsi que la «protection en tant qu'entité unique» au moyen d'une coopération concertée entre les douanes et d'autres autorités);
- **la mise en place d'un véritable environnement d'information douanière de l'UE**, en mettant l'accent sur les capacités de gestion des données afin d'améliorer la gestion des risques, y compris la fourniture simplifiée des données (permettant par exemple de réutiliser les données, d'éviter les doubles emplois, etc.) dans le cadre de procédures douanières accélérées, la rationalisation du traitement des formalités non douanières (sur la base du concept de «guichet unique»), ainsi que des services plus adaptés au commerce, aux autres autorités publiques et aux consommateurs;
- **l'adaptation de la législation douanière aux transactions de commerce électronique**, par exemple au moyen du renforcement de la surveillance des flux d'entreprises à consommateurs (B2C), ainsi que de la responsabilité des acteurs concernés à l'égard de toutes les règles fiscales et non fiscales;
- l'intégration du **programme environnemental** dans le programme pour les douanes et dans les comportements des opérateurs.

Une modernisation structurelle de l'union douanière nécessite l'adoption d'un train de mesures cohérent et intégré, qui s'appuie sur les fondements posés et les investissements réalisés dans le cadre de l'actuel code des douanes de l'Union, et qui prévoit une trajectoire de transition claire par rapport à l'environnement actuel, sur une période de dix ans (2025-2034). Elle devrait dans le même temps respecter les engagements internationaux et contribuer à la réforme mondiale des douanes et de l'Organisation mondiale des douanes.

C. Incidences probables

Dans la mesure où elle modernisera et simplifiera l'union douanière, et renforcera sa capacité à «agir comme une entité unique» aux fins de ses opérations et de sa coopération, la présente initiative permettra:

- de mieux protéger les consommateurs contre les marchandises non conformes/préjudiciables grâce à une meilleure gestion des risques;
- de réduire la charge administrative liée aux procédures douanières pour les opérateurs qui respectent les obligations;
- de mieux protéger les finances publiques nationales et de l'UE et de renforcer la lutte contre la fraude;
- de mieux protéger l'économie, l'emploi et l'innovation de l'UE contre la concurrence déloyale, notamment le dumping social et environnemental;
- de renforcer la lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme, ainsi que la sécurité intérieure et extérieure de l'UE grâce à une meilleure gestion des risques;
- de mettre en place un mécanisme de réaction rapide et uniforme face aux crises futures (cibler les menaces tout en maintenant les livraisons);
- de renforcer les capacités douanières, telles que l'amélioration des capacités, des outils et des compétences en matière de ressources humaines, ainsi que de gérer plus efficacement les ressources dans le cas d'interventions conjointes ayant une incidence systémique plus importante;
- d'assurer une transition numérique permettant la mise en place d'un environnement douanier simplifié et plus efficace pour les opérateurs et les autorités.

En ce qui concerne la répartition des effets attendus, le système de surveillance douanière concerne l'ensemble de l'UE. Les consommateurs, les entreprises et les autorités nationales comptent tous sur les frontières extérieures pour empêcher l'entrée et la libre circulation de produits non conformes/les flux commerciaux préjudiciables.

Un certain nombre d'effets ont une dimension **mondiale**, notamment la meilleure application des accords internationaux (notamment sur les questions environnementales, sur les espèces menacées d'extinction, les gaz

fluorés ou les déchets dangereux), la réduction des émissions, la facilitation du commerce international et la réduction de l'exploitation illégale de la main-d'œuvre et de l'environnement à l'échelle mondiale.

En ce qui concerne les objectifs de développement durable (ODD): la réforme contribue à l'objectif 8 (promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous), à l'objectif 9 (mettre en place une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation), à l'objectif 12 (établir des modes de consommation et de production durables) et à l'objectif 15 [(...) gérer durablement les forêts, (...), enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité).

D. Instruments pour une meilleure réglementation

Analyse d'impact

Une analyse d'impact est actuellement menée pour soutenir la préparation de cette initiative et éclairer la décision de la Commission.

La présente initiative s'inscrit dans le cadre du **programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)**, étant donné qu'elle proposera des mesures visant à réduire les charges administratives et à simplifier les procédures douanières.

Stratégie de consultation

L'objectif des activités de consultation est de recueillir l'avis d'un large éventail de parties prenantes sur les problèmes que l'initiative vise à résoudre, les options stratégiques potentielles à prendre en considération, ainsi que le champ d'application et les aspects techniques associés à chaque option.

Les parties prenantes qui seront consultées sont les autorités douanières, les associations/fédérations d'entreprises, les autorités compétentes aux niveaux national et de l'UE concernées par les questions douanières, ainsi que les citoyens ressortissants de l'UE et de pays tiers.

Parmi les activités de consultation prévues figurent:

- des consultations ciblées avec les autorités douanières nationales dans le cadre du groupe de réflexion sur les douanes au sein du groupe de politique douanière³;
- une consultation ciblée des représentants des opérateurs économiques au sein du groupe de contact avec les opérateurs économiques⁴;
- une **consultation publique** sur la base d'un questionnaire disponible dans les 24 langues officielles de l'UE sur la page «Donnez votre avis».

La promotion des activités de consultation sera assurée par les canaux officiels de la Commission, notamment les médias sociaux. Le **rapport de synthèse factuel** sera publié sur la page de la consultation huit semaines après la clôture de la consultation publique, tandis que le **rapport de synthèse** sera intégré dans l'analyse d'impact.

Raisons de la consultation

La Commission a l'intention de lancer une consultation publique au troisième trimestre de 2022 et également d'inviter à réagir au présent appel à contributions. L'objectif de la présente consultation est de recueillir les avis et les expériences des parties intéressées en ce qui concerne l'union douanière et sa réforme. Ces avis serviront de base à l'analyse d'impact, et contribueront à définir les problèmes existants et les options les plus viables en vue de la réforme.

Public cible

La présente consultation est ouverte à tous les citoyens, de l'UE ou non, ainsi qu'aux autres parties intéressées. Les contributions des opérateurs économiques dans le domaine des douanes (par exemple, les PME d'importation/exportation, les entreprises, les commissionnaires en douane, les professionnels de la chaîne d'approvisionnement commerciale, etc.), des autorités douanières, des autorités nationales dans les domaines concernés (par exemple, la surveillance du marché, la lutte contre la fraude, la protection des données, le respect des règles en matière de santé et de sécurité, etc.), des consommateurs et des universitaires sont particulièrement souhaitées.

³ [Groupe de réflexion sur les douanes, sous-groupe du groupe de politique douanière](#) (code E00944/1).

⁴ <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=fr&groupID=2134>.