



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION SUR L'AVENIR DE L'UNION DOUANIÈRE EN EUROPE

RAPPORT POUR LES MINISTRES

Établi par

Richard Yung

Sénateur

Mission confiée par le Premier ministre

- DECEMBRE 2013 -

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'AVENIR DE L'UNION DOUANIERE DOIT NOUS MOBILISER TANT SES BENEFICES POUR LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET LE SOUTIEN AUX ENTREPRISES SONT MULTIPLES	3
1.1. L'Union douanière est ancrée depuis 1968 dans notre quotidien d'économie ouverte sur le monde et à ce titre les douanes européennes contribuent à la régulation de la mondialisation	3
1.2. L'Union douanière est perçue comme un acquis ancien de la construction européenne et ne constitue pas vraiment un sujet d'attention politique.....	4
2. MISE EN PLACE DES 1968, L'UNION DOUANIERE RESTE INACHEVEE DANS LES FAITS ET SON MODELE DE FONCTIONNEMENT NOUS PENALISE POUR AFFRONTER LES DEFIS DE LA COMPETITIVITE ET DE LA SECURITE DE NOTRE GRAND MARCHÉ DE CONSOMMATION	5
2.1. Son modèle de fonctionnement repose sur un haut niveau d'intégration juridique mais le maintien des responsabilités opérationnelles au niveau des systèmes douaniers nationaux.....	5
2.2. Cette absence d'intégration opérationnelle de l'Union douanière peut conduire, là où une approche plus intégrée serait nécessaire, à des pertes d'efficacité et de compétitivité.....	7
2.3. Les acquis de l'Union douanière ne doivent pas souffrir de la concurrence entre les États et les plateformes logistiques pour attirer les flux de marchandises	11
3. LES OPPORTUNITES POUR AMELIORER LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION DOUANIERE EN EUROPE SONT REELLES MAIS MANQUENT DE SIGNAUX POLITIQUES CLAIRS	13
3.1. Un nouveau Code des douanes de l'Union (CDU) vient d'être adopté et constituera le nouveau socle de la législation douanière pour les années à venir	13
3.2. L'ensemble des institutions européennes ont pris position en faveur d'une évolution opérationnelle de l'Union douanière.....	16
3.3. Un groupe de haut niveau sur l'évolution de la gouvernance de l'Union douanière doit présenter au printemps 2014 un document stratégique	19
3.4. L'avenir de l'Union douanière manque pourtant de soutien politique pour parvenir à des avancées concrètes et sortir d'une approche parfois trop technicienne des enjeux	19
4. LA FEUILLE DE ROUTE FRANÇAISE POUR L'AVENIR DE L'UNION DOUANIERE DOIT PRIVILEGIER LE PRAGMATISME ET LE SOUTIEN A LA COMMISSION EUROPEENNE DU FAIT DE SON ROLE INCONTOURNABLE DANS L'EXERCICE D'UNE COMPETENCE EXCLUSIVE DE L'UNION EUROPEENNE.....	22
4.1. La feuille de route doit privilégier le pragmatisme et se positionner à l'intérieur du cadre législatif existant.....	22
4.2. La feuille de route doit cibler des fonctions douanières qui se prêteraient bien à une approche plus intégrée et pourraient déboucher sur des avancées réelles	24

4.2.1.	<i>La fonction de gestion des risques en matière douanière le long des chaînes internationales d'approvisionnement dans le cadre du système européen ICS</i>	24
4.2.2.	<i>La fonction de délivrance des renseignements tarifaires contraignants (RTC) ainsi que des renseignements contraignants en matière d'origine (RCO)</i>	25
4.2.3.	<i>La fonction de délivrance du statut européen d'opérateur économique agréé (OEA), qui a vocation à devenir le statut pivot pour les facilités douanières octroyées aux opérateurs de confiance</i>	25
4.2.4.	<i>La fonction de lutte contre la fraude</i>	27
4.3.	<i>La feuille de route, pour être soutenue et suivie d'effet, doit développer des propositions concrètes, réalistes et attentives aux positions de nos partenaires européens</i>	28
4.3.1.	<i>Propositions relatives à la fonction de gestion des risques de sûreté et de sécurité le long des chaînes internationales d'approvisionnement</i>	29
4.3.2.	<i>Propositions relatives à la fonction de délivrance des renseignements tarifaires contraignants (RTC)</i>	32
4.3.3.	<i>Propositions relatives à la fonction de délivrance du statut européen d'opérateur économique agréé (OEA)</i>	33
4.3.4.	<i>Propositions relatives à la fonction de lutte contre la fraude</i>	34
4.3.5.	<i>Propositions relatives aux capacités douanières</i>	35

5. LA FRANCE, EN PRENANT UNE INITIATIVE POLITIQUE, PEUT CONTRIBUER A APPUYER LA COMMISSION ET ENTRAÎNER SES PARTENAIRES EUROPEENS POUR REDYNAMISER LES REFLEXIONS SUR L'AVENIR DE L'UNION DOUANIÈRE ET NOURRIR LE PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA FUTURE COMMISSION.....	37
5.1. La France peut prendre des initiatives fortes dans l'Europe douanière du fait de son engagement ancien pour l'Union douanière et de l'organisation très intégrée de sa douane.....	37
5.2. L'année 2014 est propice à des initiatives politiques pour préparer le programme de travail de la future Commission et rechercher une plus grande mobilisation du Conseil	38
SYNTHESE.....	39
PIECE JOINTE N° 1 – SYNTHESE DES PROPOSITIONS.....	41
PIECE JOINTE N° 2 – LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	43
1. MINISTRES.....	43
2. CABINET DES MINISTRES	43
2.1. Ministre de l'économie et des finances et ministre délégué au budget.....	43
2.2. Ministre du commerce extérieur	43
2.3. Ministre délégué aux affaires européennes	43
3. DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS.....	43
4. AUTRES ADMINISTRATIONS	44
4.1. Direction générale du Trésor	44
4.2. Direction de la législation fiscale.....	44
5. RPUE ET SGAE.....	44
5.1. Représentation permanente auprès de l'Union européenne.....	44
5.2. Secrétariat général aux affaires européennes.....	44
6. DEPLACEMENTS EUROPEENS	44
6.1. Allemagne.....	44
6.1.1. <i>Ministère des finances</i>	44
6.1.2. <i>Ambassade de France</i>	44
6.2. Espagne	45
6.2.1. <i>Agence fiscale du ministère des finances</i>	45
6.2.2. <i>Ambassade</i>	45
6.3. Pays-Bas.....	45
6.3.1. <i>Ministère des finances</i>	45
6.3.2. <i>Ambassade</i>	45
6.4. Pologne.....	45
6.4.1. <i>Ministère des finances</i>	45
6.4.2. <i>Ambassade de France</i>	45
6.5. Royaume-Uni	46
6.5.1. <i>Ministère des finances – HMRC</i>	46
6.5.2. <i>Ambassade de France</i>	46

6.6. Union européenne – Commission européenne.....	46
7. PARLEMENT EUROPEEN.....	46
8. PERSONNALITES QUALIFIEES.....	46
9. OPERATEURS ECONOMIQUES.....	46
PIECE JOINTE N° 3 – LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE.....	48

INTRODUCTION

Par décret en date du 31 mai 2013 le Premier ministre a souhaité une mission sur l'amélioration de l'Union douanière en Europe, me plaçant en mission temporaire auprès de Madame Nicole Bricq, ministre du commerce extérieur.

La lettre de mission invitait à « *explorer les modalités qui permettront le succès d'une initiative politique européenne forte afin d'évoluer vers une Union douanière plus intégrée* ».

Confortée par le traité de Lisbonne, qui en fait une compétence exclusive de l'Union européenne, l'Union douanière a historiquement été un moteur de la construction européenne. Elle constitue aujourd'hui un cadre juridique unique pour l'application du tarif extérieur commun et la perception des droits de douane, ressource propre de l'Union européenne¹. Elle contribue ainsi à la régulation des échanges transfrontaliers et plus largement la protection des consommateurs européens et au soutien à la compétitivité des opérateurs du commerce international.

L'Union douanière constitue indiscutablement un des domaines où l'Europe a le plus œuvré. Ainsi elle a été mise en place dès 1968 quand la Communauté économique européenne supprime les quotas et droits de douane frappant les marchandises circulant entre les États-membres et institue un tarif extérieur commun. Avec le grand marché unique en 1993, ce sont même les frontières internes et les dernières barrières non tarifaires qui disparaissent. Les progrès récents de l'Union douanière, moins connus et plus techniques, sont tout aussi significatifs, notamment en matière de simplification des formalités de dédouanement et de douane électronique ou de renforcement des contrôles orientés sur la sûreté et la sécurité. Un nouveau Code des douanes de l'Union (CDU) vient d'être adopté par le Parlement européen et le Conseil, il constituera le socle commun de la législation douanière pour les années à venir.

L'Union douanière pourtant est inachevée, comme si l'Europe douanière était restée au milieu du gué, alors que ce système a encore un fort potentiel intégrateur.

En dépit de cette forte intégration juridique, l'Union européenne a continué à reposer sur les différents systèmes douaniers nationaux – désormais 28 – avec des organisations administratives disparates et des prérogatives variables, ce qui rend la convergence des pratiques douanières lente et parfois difficile. Et cela malgré les mécanismes de coordination qui existent mais sont souples, voire faibles, sous l'égide de la Commission et du groupe de politique de douanière, qui réunit les directeurs généraux des douanes européennes.

Cette convergence est aussi freinée par un contexte plus large de concurrence entre les États-membres pour attirer les flux de marchandises à l'entrée du territoire européen et localiser les grandes chaînes d'approvisionnement dans les plateformes logistiques qui seront destinées au grand marché unique. Cet état de fait peut conduire à des stratégies non coopératives entre États-membres et un possible alignement vers le bas des contrôles douaniers, même si la réalité de ce risque est mal appréhendée.

¹ Les droits de douane représentent encore 13 % des ressources de l'Union européenne avec 16,6 Md€ en 2011 (hors frais de gestion prélevés par les États-membres).

Rapport

L'inachèvement de l'Union douanière en Europe est bel et bien un facteur de risque pour la compétitivité des entreprises et la sécurité des consommateurs :

- ◆ il représente des charges pour les opérateurs économiques, qui doivent faire face à des pratiques douanières qui ne sont pas harmonisées et à de possibles différences de traitement, voire à des distorsions de concurrence entre les 28 systèmes douaniers européens ;
- ◆ il génère aussi des risques pour les consommateurs, en cas de défaillance des systèmes douaniers pour intercepter des marchandises non conformes ou dangereuses, alors même que l'Union douanière crée une solidarité de fait entre les douanes européennes qui gèrent une frontière extérieure commune ;
- ◆ il peut affaiblir les positions de l'Union européenne dans les négociations d'accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux, en cas de mise en œuvre différenciée en Europe du volet douanier de la politique commerciale.

L'Union douanière enfin ne peut plus vivre avec le temps long des négociations européennes – ainsi il aura fallu 10 ans pour adopter le nouveau Code des douanes de l'Union. Elle doit pouvoir s'adapter rapidement à un environnement exigeant et extrêmement changeant, qu'il s'agisse de l'organisation des flux de marchandises et de routes de transport, des processus informatiques logistiques ou douaniers, ou de la recombinaison des circuits de fraude et de contrebande.

L'avenir de l'Union douanière doit nous mobiliser et redevenir un sujet d'attention politique : tel est le but de ce rapport qui vise à présenter aux Ministres une feuille de route, inspirée résolument par le pragmatisme et l'écoute de nos partenaires européens. Ce rapport veut contribuer à de futures initiatives politiques que pourrait prendre la France, aux côtés de la Commission, de redynamiser les réflexions sur l'avenir de l'Union douanière. Ces propositions pourront nourrir le futur programme de travail de la nouvelle Commission qui sera installée à la fin de l'année 2014 et aider à construire un agenda 2020 ambitieux pour l'Union douanière.

Ce rapport est le fruit de nombreuses rencontres, représentatives de la diversité des acteurs administratifs, économiques, logistiques, politiques concernés par l'Union douanière, et d'une série de déplacements auprès de nos partenaires européens². **Leurs témoignages et leurs analyses m'ont tous été précieux : qu'ils veuillent bien trouver ici l'expression de mes remerciements les plus sincères.**

* *

*

² Outre Bruxelles, la mission s'est rendue en Allemagne, en Espagne, en Pologne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

1. L'avenir de l'Union douanière doit nous mobiliser tant ses bénéficiaires pour la protection des consommateurs et le soutien aux entreprises sont multiples

1.1. L'Union douanière est ancrée depuis 1968 dans notre quotidien d'économie ouverte sur le monde et à ce titre les douanes européennes contribuent à la régulation de la mondialisation

L'Union douanière européenne repose sur des acquis historiques de la construction européenne. Elle a été mise en place dès 1968 avec la suppression des droits de douane entre les Etats de la communauté économique européenne (CEE) au sein du marché européen et l'adoption d'un tarif extérieur commun pour les importations de la CEE qui franchissent une frontière extérieure commune. Elle a été renforcée à la suite de l'Acte unique en 1986 qui a prévu l'instauration du marché unique en 1993 et supprimé les derniers contrôles physiques aux frontières internes de l'Union. Dans sa version issue du traité de Lisbonne, l'article 28 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) affirme ainsi que l'Union comprend une Union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers.

Régulé par l'Union douanière et la politique commerciale commune, le marché européen est la première zone commerciale du monde en termes d'exportations comme d'importations. L'Union européenne représente selon Eurostat environ **un sixième du commerce mondial de biens** (hors commerce intra-UE), avec un volume évalué à 3 267 Md€ en 2011³.

Tableau 1 : Commerce international de biens (hors commerce intra-UE⁴) (en Md€)

Zone commerciale	Exportations		Importations		Balance commerciale	
	2001	2011	2001	2011	2001	2011
Union européenne (UE 27)	885	1 554	979	1 714	-94	-160
Chine	297	1 364	272	1 252	25	112
Etats-Unis	816	1 063	1 318	1 625	-502	-562
Japon	450	581	390	522	60	59

Source : Eurostat. Données juillet 2012.

Ces importations de marchandises en provenance de nos partenaires commerciaux approvisionnent notre marché de consommation après leur passage en douane et leur mise en libre pratique. Ce sont ainsi 245 millions de déclarations en douane qui ont été remplies en 2011 avec l'acquittement de 21,2 Md€ de droits de douane⁵. Le passage en douane pour le dédouanement des marchandises importées est le lieu d'accomplissement de diverses formalités, qu'elles soient douanières, fiscales, sanitaires et peut donner lieu à des contrôles par les systèmes douaniers, en application des différents types de réglementation des marchandises.

³ Somme des exportations et des importations hors commerce intra-UE.

⁴ Il faut préciser que le commerce de marchandises est d'abord un commerce intra-européen, les exportations à destination de pays européens représentent 71,1 % des exportations totales en 2011 et les importations en provenance des pays européens 67,8 % des importations totales selon les chiffres de l'Organisation mondiale du commerce publiés dans le cadre du rapport annuel sur les statistiques du commerce international.

⁵ Les droits de douane constituent une ressource propre de l'Union européenne. Toutefois les Etats-membres, chargés de la perception des droits de douane, en prélèvent 25 % au titre des frais de gestion. Le montant total de 21,2 Md€ inclut les frais de gestion.

Rapport

L'Union douanière repose sur des règles commerciales et des procédures douanières, mises en œuvre par les différents systèmes douaniers européens. Au passage en douane, s'applique une réglementation protéiforme, largement issue du droit de l'Union mais mise en œuvre par les différents systèmes douaniers nationaux. Il peut s'agir de la législation purement douanière contenue dans le code des douanes communautaire (règles relatives aux droits de douane applicables, en fonction des caractéristiques de la marchandise en termes d'espèce, d'origine et de valeur et règles relatives aux différents régimes économiques douaniers), de la législation et des mesures de politique commerciale et de politique agricole, des règles en matière environnementale, vétérinaire et phytosanitaire et des normes techniques de qualité, de conformité et de qualité applicables aux marchandises européennes.

Cette variété de réglementation illustre d'ailleurs l'évolution des missions de la douane. **Avec la réduction des droits de douane résultant de notre politique commerciale, la mission fiscale de perception des droits de douane n'est plus prédominante et les douanes européennes jouent un rôle croissant dans le cadre de leur mission de protection et de régulation des flux transfrontaliers de marchandises.**

1.2. L'Union douanière est perçue comme un acquis ancien de la construction européenne et ne constitue pas vraiment un sujet d'attention politique

L'Union douanière contribue de façon marquante à la réalisation des objectifs de l'Union européenne. Elle garantit aux consommateurs européens un grand marché de consommation ouvert sur le monde et les grandes chaînes internationales d'approvisionnements⁶, les contrôles réalisés par les systèmes douaniers en application des législations européennes doivent garantir un haut niveau de sécurité et de qualité des produits européens. Elle soutient la compétitivité des entreprises européennes et des opérateurs import/export, en minimisant le coût réglementaire du passage à la frontière grâce à des programmes de simplification et de dématérialisation des formalités à l'import ou à l'export et à l'octroi pour les opérateurs économiques de confiance des facilités douanières, notamment via le statut d'opérateur économique agréé (OEA). Elle contribue enfin à la politique européenne de sécurité, via un système intégré de contrôle des risques de sécurité et de sûreté (dit système ICS⁷), dont font partie les mesures de protection contre le terrorisme.

Pourtant l'Union douanière, perçue comme un acquis ancien de la construction européenne, ne constitue pas vraiment un sujet d'attention politique. Qu'elle ne suscite pas la controverse politique est une bonne chose, c'est la preuve que ses bénéfices sont acceptés de tous et la préserve de toutes contestations de la légitimité de l'Union européenne à agir ! Mais elle la pénalise quand il s'agit de consolider ses acquis et de poursuivre son intégration, faute de soutien ou de signaux politiques en ce sens.

⁶ Selon les chiffres de la Commission, les douanes européennes gèrent 17 % du commerce mondial.

⁷ Le système Import Control System (ICS), a été introduit dans la législation européenne en 2005 à la suite de réflexions internationales au sein de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) sur le rôle des douanes dans la protection contre les risques de sécurité et de sûreté dans le contexte de l'après - 11 septembre 2001.

Car en dépit de sa forte intégration juridique, l'Union douanière est inachevée dans les faits, comme si l'Europe douanière était restée au milieu du gué. L'Union européenne continue de reposer, pour l'application de la législation douanière commune, sur les différents systèmes douaniers nationaux avec des organisations administratives disparates et des prérogatives variables et parfois des sensibilités nationales en termes de contrôle qui diffèrent. Cette situation a ses raisons et résulte d'abord des principes essentiels de la répartition des compétences entre l'Union et les Etats-membres : l'application du droit de l'Union et l'exercice des missions opérationnelles revient aux Etats-membres. Pourtant la cohérence de l'application du Code des douanes de l'Union et l'efficacité des missions douanières justifient aujourd'hui de rechercher une approche plus intégrée de l'Union douanière. Le principe de subsidiarité nous invite en effet à réfléchir de façon pragmatique l'organisation des responsabilités entre l'Union européenne et les Etats-membres.

La réflexion sur l'avenir de l'Union douanière n'est pas nouvelle mais la maturation est lente – les nombreux chantiers en cours sont détaillés dans la suite du rapport. L'Union européenne s'est dotée en 2008 d'une stratégie pour l'avenir de l'Union douanière⁸, mais elle reste assez abstraite. Depuis 10 ans, parallèlement à la préparation du nouveau Code des douanes de l'Union, la Commission et les douanes européennes réfléchissent à l'exercice en commun de plusieurs missions opérationnelles pour gagner en efficacité et en réactivité par rapport à l'évolution des flux économiques et des circuits de fraude.

Ces réflexions ont du mal à aboutir, en raison d'une approche sans doute trop technicienne des problèmes et des disparités d'organisation des systèmes douaniers nationaux dont les missions et positionnements administratifs varient considérablement. Pour dynamiser ses réflexions il est absolument nécessaire de leur donner une impulsion et un cadrage politique : une feuille de route française pour l'avenir de l'Union douanière peut justement y contribuer de façon déterminante.

2. Mise en place dès 1968, l'Union douanière reste inachevée dans les faits et son modèle de fonctionnement nous pénalise pour affronter les défis de la compétitivité et de la sécurité de notre grand marché de consommation

2.1. Son modèle de fonctionnement repose sur un haut niveau d'intégration juridique mais le maintien des responsabilités opérationnelles au niveau des systèmes douaniers nationaux

L'Union européenne, qui dispose d'une compétence exclusive dans le domaine de l'Union douanière au titre de l'article 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), a progressivement enrichi son corpus législatif, complété par des textes d'application du code (DAC) et des textes sectoriels. Elle a adopté en 2008 une stratégie commune relative à l'avenir de l'Union douanière lors du quarantième anniversaire de l'union douanière.

⁸ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au comité économique et social européen relative à la stratégie pour l'avenir de l'union douanière COM(2008) 169 en date du 1er avril 2008.

Le pivot de la législation douanière commune est constitué par le Code des douanes communautaire (CDC)⁹, qui a été adopté en 1992 et son règlement d'application en 1993, mais ces textes ont été modifiés à plusieurs reprises jusqu'à l'élaboration du **nouveau code des douanes de l'Union** qui vient d'être adopté en 2013¹⁰. Le CDC traite du cadre général de l'Union douanière, de l'application du tarif extérieur commun, des conditions d'introduction et de circulation des marchandises sur le territoire douanier de l'Union (déclaration en douane, dépôt temporaire de marchandises, zones franches, régimes douaniers, etc.), des droits et obligations des opérateurs. Il est complété par les dispositions d'application du code (DAC) et des lignes directrices prises par la Commission.

La législation douanière comporte aussi des dispositions nationales, à l'image du code des douanes national en France. Ces dispositions nationales sont juridiquement subordonnées aux règles européennes. Elles traitent des domaines non couverts par la législation européenne (par exemple le pouvoir de contrôle des douaniers, les sanctions applicables et le contentieux douanier, l'organisation administrative des douanes) et précisent les modalités d'application de la réglementation européenne.

Cette unité juridique assez forte contraste avec l'organisation opérationnelle de l'Union douanière. L'exécution de la législation et la gestion des missions douanières¹¹ relève des 28 systèmes douaniers nationaux. Ils peuvent d'ailleurs regrouper des administrations différentes en fonction de l'éventail de missions exercées par les douanes nationales, à l'exception par exemple des douanes françaises et allemandes qui assurent l'ensemble des missions. **Autrement dit l'Union douanière est largement inachevée dans sa dimension opérationnelle.** Cette situation a ses raisons historiques et philosophiques dans la répartition des compétences entre l'Union européenne et les Etats-membres, auxquels revient l'application de la législation européenne et l'exercice de missions opérationnelles par des administrations marquées par une tradition régaliennne. Elle traduit aussi un manque d'ambition européenne pour faire converger nos systèmes douaniers nationaux car ce sont les douanes européennes, parmi toutes les administrations publiques, qui mettent sans doute en application la législation dont le caractère européen est le plus affirmé.

Il existe bien sûr des mécanismes de coordination entre les autorités douanières nationales mais ils sont peu structurés ou informels, voire faibles.

⁹ Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire et règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application.

¹⁰ Règlement n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le Code des douanes de l'Union (refonte).

¹¹ L'article 3 du code des douanes de l'Union précise les missions des autorités douanières. Ainsi « *les autorités douanières sont essentiellement chargées de la surveillance du commerce international de l'Union, contribuant ainsi à garantir un commerce ouvert et équitable et à mettre en œuvre la dimension extérieure du marché intérieur, de la politique commerciale commune et des autres politiques communes de l'Union ayant une portée commerciale, ainsi qu'à assurer la sécurité de l'ensemble de la chaîne logistique. Les autorités douanières instaurent des mesures visant, en particulier, à :*

a) protéger les intérêts financiers de l'Union et de ses États-membres ;

b) protéger l'Union du commerce déloyal et illégal tout encourageant les activités économiques légitimes ;

c) garantir la sécurité et la sûreté de l'Union et de ses résidents ainsi que la protection de l'environnement, le cas échéant en coopération étroite avec d'autres autorités ;

d) maintenir un équilibre adéquat entre les contrôles douaniers et la facilitation du commerce légitime. »

Rapport

Bien qu'ils contribuent à la convergence des douanes européennes, ces instances et ces mécanismes n'exercent pas de missions opérationnelles mais participent à l'élaboration des textes et à un embryon d'orientations stratégiques pour l'Union douanière avec la Commission :

- ◆ sous l'égide de la Commission (direction générale TAXUD), le **groupe de politique de douanière** (GPD), réunit les directeurs généraux des douanes ou leurs suppléants¹² ;
- ◆ au niveau des experts, fonctionnaires nationaux, des groupes et comités se réunissent régulièrement dans le cadre des **groupes de travail du Conseil**¹³ et du **comité des douanes de l'Union**¹⁴ dans le cadre de la comitologie européenne pour discuter des documents de la Commission, des propositions législatives ou des mesures d'exécution.

Au total, l'Union douanière manque d'une capacité d'impulsion politique et stratégique qui puisse dégager une liste de priorités d'action pour les systèmes douaniers nationaux. Le groupe de politique douanière en constitue l'embryon mais il n'a pas pris la mesure des enjeux qui se posent aujourd'hui pour l'Union douanière.

2.2. Cette absence d'intégration opérationnelle de l'Union douanière peut conduire, là où une approche plus intégrée serait nécessaire, à des pertes d'efficacité et de compétitivité

Les insuffisances de notre coopération en matière douanière sont aujourd'hui bien documentées.

Elles sont particulièrement manifestes dans la gestion des risques en matière douanière et de la sécurité des chaînes internationales d'approvisionnement, comme l'a souligné la Commission dans sa communication du 8 janvier 2013¹⁵.

A la suite d'un règlement de 2005¹⁶ modifiant le code des douanes communautaire, l'Union européenne s'est dotée d'un cadre commun de gestion des risques des chaînes d'approvisionnement, incarné par le système électronique ICS/ECS¹⁷. Il a introduit, à compter de sa mise en œuvre en 2011, de profonds changements pour les douanes et les opérateurs économiques et a renforcé l'interdépendance entre les douanes européennes :

- ◆ ce système prévoit une analyse du risque pour la sûreté et la sécurité des flux de marchandises, et le cas échéant un contrôle, sur la base d'une déclaration unique fournie par les opérateurs commerciaux par voie électronique avant l'arrivée / le départ des marchandises à destination / en provenance de l'Union ;

¹² Le groupe de politique douanière au niveau des directeurs généraux se réunit deux fois par an et selon la même périodicité pour les suppléants. Le club des directeurs généraux se réunit également pour un séminaire annuel.

¹³ Le groupe union douanière (GUD) se réunit en moyenne quatre fois par mois et le groupe de coopération douanière (GCD), sur les sujets dits régaliens, se réunit en moyenne une fois par mois (pour la France c'est la conseillère douane à la Représentation permanente qui siège, le cas échéant avec des experts de la DGDDI). D'autres groupes de Conseil existent sur des sujets pouvant avoir une incidence douanière, comme le groupe anti-fraude (GAF) et le comité de sécurité intérieure (COSI). Le groupe de haut niveau sur l'évolution de la gouvernance de l'Union douanière fera vraisemblablement des propositions destinées à rationaliser cette architecture institutionnelle complexe.

¹⁴ Institué par le code des douanes, le comité des douanes est compétent en matière d'élaboration des règles d'application de la législation douanière. Subdivisé en sections dont les sections « législation générale » et « douane électronique », il s'est réuni à 81 reprises en 2011.

¹⁵ Communication de la Commission du 8 janvier 2013 au Parlement européen, au Conseil et au comité économique et social européen relative à la gestion des risques en matière douanière et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement COM(2012) 793.

¹⁶ Règlement (CE) n° 648/2005 du Conseil du 13 avril 2005.

¹⁷ Import control system – Export control system.

Rapport

- ◆ ainsi pour les importations, l'analyse de risque et la décision de contrôle est effectuée par les douanes au premier point d'entrée sur le territoire communautaire, quel que soit le lieu de débarquement et de dédouanement des marchandises¹⁸, créant une **solidarité de fait entre les douanes communautaires : le risque est perçu au niveau européen** ;
- ◆ le règlement de 2005 a aussi introduit un **statut européen d'opérateur économique agréé (OEA)**¹⁹, qui s'inspire du statut américain C-TPAT, label délivré à l'issue d'un cycle d'audit par les autorités douanières visant à distinguer, suivant plusieurs niveaux d'accréditation, des opérateurs économiques de confiance, dans une logique dite de *compliance*.

Selon la Commission européenne²⁰, dont le diagnostic est partagé par la douane française, ce nouveau système destiné à jouer un rôle central dans la douane de demain souffre aujourd'hui de nombreuses lacunes. Elles nuisent à la prévention des risques de sécurité dans les chaînes internationales d'approvisionnement, donc à la protection des consommateurs européens. Ces lacunes sont de plusieurs ordres :

- ◆ elles sont techniques : la qualité des données relatives aux marchandises que les opérateurs économiques transmettent à l'avance n'est pas suffisante pour permettre une analyse de risque robuste des flux ;
- ◆ elles sont stratégiques : les autorités douanières ne partagent pas ou partagent peu leurs profils d'analyse de risque intégrés dans le système informatique support qui sélectionnent les déclarations qui pourraient nécessiter un contrôle ;
- ◆ elles sont aussi opérationnelles : la coopération est insuffisante entre les douanes au point d'entrée des marchandises, où s'effectue l'analyse de risque et se prend la décision de contrôle de sûreté-sécurité, et les douanes des pays dits subséquents au point final de déchargement²¹. Les **capacités des différentes douanes européennes en effectifs, en informatique et en équipements technologiques sont également disparates** ;
- ◆ ce système commun de gestion des risques de sûreté et de sécurité repose pourtant sur la confiance entre les douanes européennes pour analyser les marchandises destinées à l'ensemble du marché intérieur.

¹⁸ Il est fréquent qu'un porte-conteneur desserve plusieurs ports de la façade Nord-Atlantique ou de la façade méditerranéenne. Ainsi le premier point de touche des marchandises n'est pas forcément le point de débarquement.

¹⁹ Le statut d'opérateur économique agréé délivré par un État-membre à partir de critères communs mais aussi d'appréciations propres à chaque douane nationale, est reconnu par les autres États membres, il a donc une valeur européenne. Pour autant, cela ne signifie pas qu'un OEA pourra automatiquement bénéficier dans ces autres États-membres des simplifications prévues par leur réglementation douanière nationale – dans les faits la reconnaissance mutuelle est donc limitée dans les faits. Par ailleurs les différentes filiales nationales d'un même groupe ne bénéficient pas d'un OEA unique (à la différence des succursales), et doivent entreprendre des démarches au niveau de chaque filiale nationale.

²⁰ La Commission européenne a commandé une étude auprès du cabinet PricewaterhouseCoopers, « *Study on possible ways to enhance EU-level capabilities for customs risk analysis and targeting* », 31 mai 2012.

²¹ La Commission a recensé 382 demandes d'informations adressées aux autres États-membres par les points de première entrée dans l'Union sur un total de 36 millions de déclarations. Selon les chiffres de la DGDDI, la douane française a réalisé en 2012 228 contrôles sur demande d'un autre État-membre et a notifié 347 contrôles aux autres États-membres.

Rapport

Plus largement la protection adéquate des citoyens européens, qui suppose que les systèmes douaniers puissent intercepter les marchandises non conformes ou dangereuses, pâtit également d'un manque de vision homogène en Europe du risque et des priorités de contrôle. Le champ des contrôles de la douane peut varier d'un Etat à l'autre, notamment pour les contrôles en matière de normes et en matière sanitaire, alors même que les marchandises sont destinées au grand marché intérieur.

Cette insuffisante coopération est aussi visible dans l'application même du tarif extérieur commun, via les divergences d'interprétation de la législation douanière entre les administrations douanières qui peuvent émerger lors de la délivrance des renseignements tarifaires contraignants (RTC)²².

Ces RTC correspondent à une forme de rescrit douanier sur la classification tarifaire et les règles d'origine qui déterminent les droits de douane applicables à une marchandise. **Ce dispositif est un vrai atout pour l'Union douanière, gage de sécurité pour les opérateurs. Il connaît un réel succès avec plus de 50 000 RTC délivrés en 2012²³ et un stock total de 290 000 RTC fin 2012.** Or, l'intégration de la délivrance des RTC est encore très incomplète :

- ◆ les renseignements tarifaires contraignants sont délivrés pour le compte de l'opérateur demandeur par une autorité douanière nationale et ont vocation à être appliqués par l'ensemble des autorités douanières en Europe ;
- ◆ en cas de divergences d'interprétation entre plusieurs administrations douanières²⁴, un comité d'application de la législation douanière peut se réunir à l'initiative des services de la Commission. Il comprend la direction générale TAXUD et les douanes nationales, dans le cadre de la comitologie européenne, qui peut décider sous forme de règlement de classement de la correcte interprétation tarifaire²⁵, à charge aux Etats-membres concernés de révoquer les RTC erronés. Mais la procédure de résolution est lente et peut conduire dans l'intervalle à des relocalisations de trafic vers l'Etat le moins-disant ou à un alignement de toutes les douanes sur l'interprétation la moins-disante, au détriment des ressources propres de l'Union tirées des droits de douane²⁶ ; elle intervient *a posteriori* et nuit à la qualité de l'offre de service aux opérateurs du commerce international et à leur sécurité juridique ;

²² Selon l'article 12 du code des douanes communautaires, « les autorités douanières délivrent, sur demande écrite et suivant des modalités déterminées selon la procédure du comité, des renseignements tarifaires contraignants ou des renseignements contraignants en matière d'origine.

« Le renseignement tarifaire contraignant ou le renseignement contraignant en matière d'origine ne lie les autorités douanières vis-à-vis du titulaire que, respectivement, pour le classement tarifaire ou pour la détermination de l'origine d'une marchandise.

« Le renseignement tarifaire contraignant ou le renseignement contraignant en matière d'origine ne lie les autorités douanières qu'à l'égard des marchandises pour lesquelles les formalités douanières sont accomplies postérieurement à la date de sa délivrance par lesdites autorités [...] ».

²³ 51 908 RTC ont été délivrés en 2012 selon les données de la DGDDI, avec 81 % des RTC délivrés par l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

²⁴ Des divergences d'interprétation sont également possibles entre des bureaux de douane au sein d'un Etat-membre mais la résolution des divergences est garantie par l'administration centrale.

²⁵ En 2012, 52 règlements de classement ont été adoptés par le comité des douanes dans sa section nomenclature tarifaire et statistique. Pour les années antérieures, le nombre de règlements était inférieur, avec 47 en 2011, 21 en 2010 et 20 en 2009.

²⁶ Les Etats-membres conservent 25 % des droits de douane acquittés auprès de leur douane nationale au titre des frais de perception. Le total des droits de douane collectés par la douane française en 2012 s'élève à 1 952 M€.

Rapport

- ◆ **si le phénomène est d'une ampleur qui ne doit pas être exagérée** – les RTC litigieux ayant fait l'objet d'une soumission à la Commission en 2012 représentent 0,48 % des RTC délivrés²⁷, **une telle situation peut conduire à des distorsions de concurrence entre Etats et entre opérateurs économiques et à des pertes de recettes en matière de droits de douane pour l'Union européenne ;**
- ◆ elle n'est pas anecdotique dans la mesure où la classification tarifaire des produits de consommation innovants aux fonctionnalités multiples ne va pas toujours de soi et peut nécessiter une étude parfois complexe et des analyses en laboratoires ; plusieurs affaires récentes ont montré que les produits innovants peuvent donner lieu à des interprétations litigieuses, comme les appareils photographiques numériques/caméscopes ou les lecteurs DVD encastrables dans des voitures²⁸ ;
- ◆ il faut par ailleurs éviter une judiciarisation du système des RTC qui nuirait là encore à la fluidité de ce dispositif emblématique d'une Union douanière attentive à la qualité de service aux entreprises. Ainsi dans une affaire en cours très complexe concernant un RTC erroné délivré par le Royaume-Uni et l'Irlande sur l'importation d'ail frais²⁹, la Commission a introduit en février 2013 un recours contre ces deux Etats devant la Cour de justice de l'Union européenne.

L'attractivité commerciale de l'Union européenne et sa position de négociation dans la conclusion d'accords commerciaux, qui comportent un volet douanier, ou d'accords de reconnaissance mutuelle de procédures douanières, peut également pâtir de cette hétérogénéité dans les pratiques et l'application de la législation douanière par les 28 systèmes nationaux.

Précisons à cette fin que, du fait de l'enlisement du cycle de Doha à l'organisation mondiale du commerce (OMC), l'Union européenne et ses grands partenaires privilégient désormais la conclusion d'accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux, sur le modèle de l'accord signé avec la Corée du Sud et l'accord en cours de négociation avec les Etats-Unis ou le Canada.

²⁷ En 2012, 248 affaires liées à des RTC divergents non résolus par voie bilatérale entre Etats-membres ont été transmises à la Commission, soit 0,48 % des RTC délivrés en 2012 et 0,09 % du stock de RTC en vigueur. Cette même année, le comité des douanes a adopté 52 règlements de classement, qui peuvent concerner plusieurs affaires. 1 236 RTC ont été révoqués par les Etats-membres.

²⁸ A titre d'exemple concernant les lecteurs DVD encastrables, deux positions tarifaires divergentes ont été retenues par la France (14 %) et le Royaume-Uni (0 %) pour des produits similaires, créant des distorsions de concurrence depuis fin 2011, non résolues à ce jour.

²⁹ L'affaire C-60/13 a été portée le 4 février 2013 devant la CJUE. La Commission soutient que le Royaume-Uni et l'Irlande ont manqué à leurs obligations au regard du droit communautaire, en délivrant sans les précautions nécessaires des RTC sur l'importation d'ail frais en provenance de Chine, permettant l'importation d'ail frais chinois hors quota. Le Royaume-Uni et l'Irlande ont refusé de mettre à disposition de la Commission les ressources propres correspondant à des droits de douane à l'importation sur l'ail frais avec un RTC conforme. La Commission souhaite engager une forme de responsabilité financière de ces deux Etats, l'affaire n'ayant pas été jugée par la Cour à ce stade.

2.3. Les acquis de l'Union douanière ne doivent pas souffrir de la concurrence entre les États et les plateformes logistiques pour attirer les flux de marchandises

De fait l'Union douanière est aussi un **terrain de concurrence entre les États-membres pour attirer les flux transfrontaliers à l'entrée du territoire douanier** et localiser les chaînes internationales d'approvisionnement dans leurs plateformes nationales, principalement portuaires ou aéroportuaires. Ces évolutions vont se renforcer à l'avenir, alors que les modes de transport continuent de se massifier, notamment pour le vecteur maritime³⁰. La localisation des flux mondialisés de marchandises est un puissant vecteur de création de richesse et d'emplois, notamment dans la filière logistique³¹.

La compétitivité de l'offre douanière attachée à une plateforme logistique – efficacité de l'organisation de la douane, services aux entreprises – fait aussi partie des déterminants de localisation des flux aux côtés des facteurs économiques et logistiques. Elle est d'ailleurs évaluée par l'intermédiaire de classements internationaux sur la facilité des échanges et la performance logistique³².

Cette concurrence est saine et positive quand elle est un facteur d'émulation et de modernisation des administrations douanières nationales, qui doivent s'adapter à l'évolution des flux de marchandises et des besoins des opérateurs du commerce international. La douane française d'ailleurs profite et doit continuer à bénéficier de ce levier de modernisation.

En revanche elle deviendrait dommageable si elle conduisait à un alignement vers le bas des pratiques douanières sur les règles les moins-disantes en matière de législation douanière³³ et à des standards de contrôle dégradés. Elle serait une voie ouverte à des circuits de fraude qui privilégieraient les maillons faibles de l'Union douanière.

L'effet réel ou fantasmé de cette concurrence entre les douanes européennes est certes difficile à appréhender, faute d'études sérieuses ou de données crédibles – il illustre toutefois le risque que fait peser l'insuffisante intégration des fonctions douanières. Il faut bien évidemment exiger un renforcement des programmes de *monitoring* de la Commission et de revue entre pairs, qui ont vocation à s'assurer de l'application uniforme de la législation douanière³⁴.

³⁰ On estime habituellement que 90 % du fret mondial est réalisé par voie maritime.

³¹ On considère habituellement que la gestion de 1 000 conteneurs supplémentaires sur une plateforme portuaire génère 1 emploi.

³² Les principaux classements internationaux sont réalisés par le programme *Doing Business* dans sa composante *Trading across borders*, l'indice de performance logistique de la Banque mondiale (*Logistics Performance Index* créé en 2007) et les rapports du *World Economic Forum* (WEF). La Commission cherche à piloter un projet de mesure de la performance de l'Union douanière dont la pertinence est amoindrie par les réticences de plusieurs États-membres à communiquer des données de pilotage à la Commission.

³³ On rappellera qu'en vertu du 3^e paragraphe de l'article 4 du traité sur l'Union européenne (TUE) les États-membres sont tenus de respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union.

³⁴ La Commission (direction générale TAXUD) réalise chaque année des cycles de *monitoring*, en lien avec des experts nationaux, afin de s'assurer de la correcte application de la législation douanière en Europe. La mise en œuvre du statut d'OEA et des procédures de délivrance de RTC ont fait l'objet d'études jusqu'en 2010. Ces actions donnent lieu à des visites dans les États-membres, suivies d'un rapport et d'un rapport de synthèse annuel. Toutefois la diffusion de ces rapports se fait de façon extrêmement restreinte et partielle. Le rapport global ne vise aucun État nommé.

Encadré 1 : La coexistence de plusieurs régimes en matière de TVA à l'importation au sein de l'UE au regard de la problématique de la concurrence entre les administrations douanières et les grandes plateformes logistiques

Outre l'acquittement de droits de douane d'entrée, qui sont fixés au niveau européen, l'importation de marchandises donne lieu à l'acquittement de la TVA à l'importation pour les entreprises assujetties suivant deux régimes différents selon les choix des États-membres. Or ces choix de gestion ne sont pas neutres pour les opérateurs économiques car ils peuvent peser sur leur trésorerie³⁵ et peuvent contribuer à la concurrence entre les systèmes logistico-douaniers. Parmi les nombreux critères de localisation du trafic de marchandises et donc de choix du lieu de débarquement et de dédouanement des marchandises, les importateurs examinent le traitement fiscal et douanier de leurs opérations d'importation.

- **Le régime de la TVA à l'importation est fixé par le droit européen qui laisse aux États-membres le choix entre deux systèmes : une procédure douanière avec un régime de paiement de la TVA au moment de l'importation (auprès de la douane) ou une procédure fiscale avec un régime d'auto-liquidation sur la déclaration mensuelle de TVA (auprès des services fiscaux)**

La directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée précise le régime applicable en matière d'importation de biens, dit régime de la TVA à l'importation par opposition à la TVA intracommunautaire.

Au titre de l'article 70, le fait générateur intervient et la taxe devient exigible au moment où l'importation de biens est effectuée. Toutefois selon l'article 211, les États membres arrêtent les modalités de paiement au titre d'importations de biens. Les États membres peuvent notamment prévoir que, pour les importations de biens effectuées par les assujettis ou les redevables ou par certaines catégories d'entre eux, la TVA due en raison de l'importation n'est pas payée au moment de l'importation, à condition qu'elle soit mentionnée comme telle dans la déclaration de TVA établie conformément à l'article 250 de la directive.

Concrètement cela signifie que dans le premier cas la TVA est décaissée à l'importation (l'entreprise acquitte la TVA à la frontière auprès de la douane mais la déduira ultérieurement dans sa déclaration mensuelle auprès des services fiscaux) et dans le second cas la TVA est auto-liquidée, ce qui signifie que la TVA à l'importation est déclarée ultérieurement et déduite sur la même déclaration fiscale, dans ce cas elle ne donne pas lieu à décaissement.

- **Les États-membres ont opté pour des régimes divergents ce qui peut contribuer à la concurrence entre les systèmes logistico-douaniers et conduire à des relocalisations de trafic au sein de l'Union douanière**

Selon un rapport du cabinet Deloitte³⁶ de 2011, 16 États-membres sur 27 ont instauré un régime d'auto-liquidation de la TVA à l'importation soit à titre de droit commun, soit à titre optionnel, les Pays-Bas et la Belgique par exemple ont effectué ce choix. Les autres États, dont la France ou l'Allemagne, ont conservé le régime historique de paiement de la TVA à l'importation au moment du dédouanement des marchandises.

L'effet de la coexistence de ces deux régimes sur la concurrence entre les plateformes logistiques est difficile à évaluer, d'autant que la concurrence s'exerce d'abord sur des critères non fiscaux (organisation de la plate-forme logistique, qualité des dessertes ferroviaires, etc.). Il est souvent soutenu que le maintien du système français de perception de la TVA à l'importation pénalise les ports français par rapport à des ports voisins qui pratiquent l'auto-liquidation de la TVA³⁷. De la même façon d'autres commentateurs insistent sur le paradoxe induit par le système, des importations dans des ports français suivies de livraisons nationales sont traitées fiscalement moins favorablement que des

³⁵ L'entreprise importatrice est assujettie à la TVA mais selon les principes de cet impôt qui veut que la charge fiscale pèse sur le client final la TVA a vocation à être déduite par l'importateur.

³⁶ Deloitte, rapport du 6 juillet 2011 « Data collection and Analytical phase, Framework contract n° TAXUD/2008/CC/94 Expert study on the VAT aspects of centralised clearance in the EU.

³⁷ O. Courjon et P. Sartini. « Importer dans l'Union européenne : décaisser la TVA ou faire jouer la concurrence ? » Echanges internationaux, n° 97, avril 2013.

Rapport

importations dans des ports voisins suivies d'une livraison intracommunautaire en France à travers le régime douanier 42. Ce régime permet en effet une exonération de TVA à l'importation lorsque l'importation est immédiatement suivie d'une livraison intracommunautaire au sein de l'Union.

Cette question pourrait prendre une importance nouvelle avec l'entrée en vigueur du code des douanes de l'Union et la procédure de dédouanement centralisé, qui instaurera un guichet unique européen pour le lieu de dédouanement et de paiement des droits et taxes.

- **La France a déjà mis en place de nombreuses mesures pour limiter l'inconvénient que peut représenter le décaissement de la TVA pour les importateurs mais la question du passage au régime d'auto-liquidation reste ouverte pour l'avenir**

Ainsi en France les entreprises assujetties décaissent la TVA au moment de l'importation auprès de la DGDDI puis la déduisent sur la déclaration fiscale CA3 auprès de la DGFIP : ce système implique une sortie de trésorerie pour les entreprises qui peut s'avérer pénalisante. Les autorités françaises ont aménagé le régime de paiement de la TVA à l'importation selon la procédure douanière classique pour limiter l'effet sur la trésorerie des opérateurs importateurs.

Ces mesures sont rappelées par une étude d'Odile Courjon et Marc Wolf publiée au sein de la revue de droit fiscal³⁸, qu'il s'agisse du report du paiement de la TVA à l'importation (sous couvert de la mise en place d'une caution) au plus tard 30 jours suivant l'importation, de la mise en place d'une échéance unique de paiement le 25 du mois suivant le dépôt de la déclaration d'importation (sous couvert de la mise en place d'une caution), la dispense de caution du report du paiement de la TVA à l'importation, le décaissement du différé de paiement sous réserve de disposer d'un crédit d'enlèvement. Toutefois le cautionnement et/ou le report de paiement seraient inégalement répercutés aux entreprises par leurs commissionnaires en douane qui représentent la plus grande part du dédouanement. Selon l'article précité, ces modalités de traitement de l'importation s'avèrent spécialement pénalisantes pour les PME qui n'ont ni la connaissance, ni la pratique leur permettant de bénéficier des simplifications accordées par la douane. L'efficacité de ces mesures suppose aussi que les mécanismes de transmission de ces facilités, des commissionnaires en douane vers les importateurs finaux, fonctionnent bien.

Dans le cadre du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, la ministre du commerce extérieur a mis en place un groupe de travail sur les modalités de perception de la TVA à l'importation qui devait examiner les différents enjeux organisationnels et techniques pour les deux administrations concernées (DGDDI et DGFIP) et les risques en termes de fraude fiscale, comme l'indique la permanence des fraudes de type carrousel en matière de TVA intra-communautaire. La question est ouverte pour l'avenir mais toutes les difficultés ne semblent pas avoir été levées aujourd'hui.

3. Les opportunités pour améliorer le fonctionnement de l'Union douanière en Europe sont réelles mais manquent de signaux politiques clairs

3.1. Un nouveau Code des douanes de l'Union (CDU) vient d'être adopté et constituera le nouveau socle de la législation douanière pour les années à venir

Le nouveau Code des douanes de l'Union³⁹, fruit d'une démarche de modernisation de la législation douanière engagée depuis 2003, vient d'être adopté par le Parlement européen et le Conseil et a été publié au Journal officiel le 10 octobre 2013. Les dispositions d'application, cruciales, suivront dans les mois à venir.

³⁸ Revue de droit fiscal n°20, 16 mai 2013.

³⁹ Règlement n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le Code des douanes de l'Union (refonte). Le règlement a été adopté en procédure législative ordinaire. Le code des douanes de l'Union abrogera le code des douanes communautaire de 1992. Il succède en réalité au code des douanes

Rapport

L'adoption par le Parlement européen et le Conseil de ce nouveau règlement fait suite à un accord en « trilogue » le 23 avril 2013 entre les deux institutions et la Commission, après un long cycle de préparation engagé depuis 2003, affecté par l'adoption du traité de Lisbonne. Le nouveau Code est aujourd'hui entré en vigueur, toutefois les dispositions entreront en application jusqu'en 2016 à mesure de l'adoption des textes d'application.

Ainsi la Commission doit présenter au début de l'année 2014 les actes délégués et les actes d'exécution⁴⁰ nécessaires à la pleine application du CDU, en vue d'une adoption d'ici 2015. Elle doit également préparer avant le 1^{er} mai 2014 un programme de travail en matière d'investissements informatiques pour les systèmes électroniques rendus nécessaires par le CDU. Ce code constitue une avancée forte pour l'Union douanière (cf. l'encadré ci-dessous). Il conforte aussi la modernisation des administrations douanières, en renforçant encore la douane électronique et la dématérialisation des procédures.

L'entrée en vigueur du CDU d'une part et du nouveau cadre financier pluriannuel d'autre part s'accompagnent d'un nouveau règlement établissant le **programme d'actions et de financement Douane 2020**⁴¹. Celui-ci doit être adopté avant la fin de l'année⁴². Outre un budget conséquent de 523 M€⁴³ sur la période 2014-2020, il élargit les actions éligibles⁴⁴ aux financements communautaires, en particulier la mise en place « *d'équipes d'experts sous la forme de coopération structurées, mettant en commun des compétences et/ou exécutant des activités opérationnelles spécifiques, [qui peuvent avoir] un caractère permanent* » : cette disposition n'est pas neutre car elle ouvre la voie à des structures pérennes de coopération, mêmes légères. La Commission envisage par ailleurs de présenter avant la fin de l'année 2013 une proposition de directives sur les sanctions douanières visant à rapprocher les dispositions nationales⁴⁵.

Le nouveau Code des douanes de l'Union contient plusieurs dispositions intégratrices qui nécessiteront une forte collaboration entre les douanes européennes, comme par exemple la nouvelle procédure de dédouanement centralisé.

modernisé (CDM) adopté en 2008 mais qui n'est pas entré en vigueur, faute d'accord rapide sur les textes d'application. A la suite de l'adoption du traité de Lisbonne en 2009 qui a modifié les règles relatives à la comitologie et aux compétences d'exécution de la Commission, il a été décidé de reprendre les discussions sur la base d'un nouveau code, dont la première proposition de règlement a été publiée le 20 février 2012.

⁴⁰ Les textes d'application doivent être adoptés dans un délai de 30 mois. Le nouveau code des douanes de l'Union distingue, selon le nouveau cadre juridique issu du traité de Lisbonne (article 290 du TFUE pour les actes délégués et article 291 du TFUE pour les actes d'exécution, dont la procédure de mise en œuvre est précisée par le règlement CE/2011/182 du 1^{er} mars 2011), les actes délégués (33 dispositions d'applications à prendre) et les actes d'exécution (50 dispositions d'application), l'adoption des actes d'exécution est encadrée strictement par la comitologie, autour du comité des douanes de l'Union qui réunit les représentants des États-membres.

⁴¹ Proposition 2011/9341/a (COD) modifiée de règlement du Parlement et du Conseil établissant un programme d'action pour les douanes dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Douane 2020) et abrogeant la décision n° 624/2007/CE.

⁴² Le projet de règlement était inscrit au COREPER du 27 novembre 2013 pour une adoption par le Conseil à la fin de l'année 2013.

⁴³ Le montant a été réduit de 550 M€ à 523 M€ dans le cadre de l'examen du projet de règlement.

⁴⁴ Les actions éligibles sont de diverses natures, elles comprennent des financements de systèmes d'information européens, des actions conjointes d'échange de bonnes pratiques, des actions de formation, des équipes d'experts, des actions de renforcement des capacités de l'administration publique, etc. Le programme de travail annuel présenté par la Commission est approuvé dans le cadre de la comitologie par un comité du Conseil qui se prononce à la majorité qualifiée.

⁴⁵ Cette réflexion a été préparée par un groupe de travail du programme Douane 2013 qui a rendu un rapport en juillet 2010 sur les sanctions douanières.

Rapport

Le CDU renvoie toutefois à un grand nombre d'actes délégués et d'actes d'exécution qui seront discutés avec les Etats-membres : avec une nouvelle impulsion politique pour l'Union douanière, les potentialités intégratrices du nouveau CDU pourront plus facilement se traduire dans les textes d'application.

Encadré 2 : Les principaux apports du nouveau Code des douanes de l'Union

Le nouveau Code des douanes de l'Union, entré en vigueur le 30 octobre 2013, s'inscrit dans les grands principes du code de 1992 et reprend largement les dispositions du code des douanes modernisé adopté en 2008 mais qui n'est pas entré en vigueur : il n'en constitue pas moins une réelle avancée pour l'Union douanière, en particulier pour le développement de la douane électronique et la simplification des procédures douanières. Le CDU entrera pleinement en application au 1^{er} mai 2016 après l'adoption des textes d'application nécessaires.

Outre un renforcement de la **dématérialisation des procédures douanières et la confirmation du statut d'opérateur économique agréé (OEA)** et de son rôle pivot pour l'octroi des simplifications douanières, il contient plusieurs dispositions innovantes. Elles devront être précisées par les textes d'application et nécessiteront en tout état de cause une forte collaboration horizontale entre les autorités douanières nationales. Les principales mesures concernent les éléments suivants :

- **une nouvelle procédure européenne de dédouanement centralisé⁴⁶ est introduite à l'article 153 du CDU** pour simplifier les formalités de dédouanement pour les entreprises : un opérateur, bénéficiant du statut européen d'OEA « simplifications douanières », pourra choisir d'accomplir les formalités douanières et le paiement de la dette douanière dans un seul bureau de douane européen dit bureau de supervision ou de domiciliation, quel que soit le lieu physique de présentation en douane des marchandises. Ainsi le bureau de supervision serait chargé de délivrer le « bon à enlever » aux marchandises dans d'autres points physiques avant leur mise en libre pratique et pourrait prescrire des contrôles à d'autres douanes nationales⁴⁷ ; **cette procédure, dont les contours seront définis par les règles d'application, sera complexe à mettre en œuvre**, notamment s'agissant du partage des droits de douane entre les États concernés⁴⁸ et des règles relatives à la TVA qui ne constitue ni une ressource propre de l'Union européenne ni une ressource harmonisée ; **cette procédure rendra nécessaire la mise en place d'un système d'échange automatisé et harmonisé des informations entre le bureau de supervision / domiciliation et les bureaux de présentation des marchandises⁴⁹** en matière de contrôle comme de calcul des droits et taxes applicables (pour la TVA qui dépend des règles applicables dans le pays de consommation) ;
- **le dépôt temporaire des marchandises avant leur dédouanement devient un statut douanier précisé par l'article 136 du CDU** (il correspond à la situation d'attente d'affectation douanière d'une marchandise présentée en douane) : l'autorisation de mise en dépôt temporaire de marchandises pourra couvrir plusieurs lieux de stockage situés non seulement sur le territoire national mais aussi sur le territoire communautaire afin de fluidifier les chaînes logistiques et de mieux sécuriser la phase de présentation des marchandises en douane ;
- **l'amélioration des formalités de sureté et de sécurité à l'introduction ou à la sortie des**

⁴⁶ Il existe un embryon de procédure unique dans le cadre de la procédure de dédouanement unique communautaire (PDUC).

⁴⁷ A titre d'un exemple un opérateur pourrait mettre en place une procédure de dédouanement centralisé auprès d'un bureau de douane en France à proximité de son siège social et de ses entrepôts d'où il pourrait dédouaner des marchandises physiquement en Espagne ou aux Pays-Bas par exemple.

⁴⁸ La convention relative au dédouanement centralisé (2009/C92/01) a été ratifiée par la France le 25 janvier 2010 mais entrera en vigueur à l'issue du processus de ratification dans les autres États-membres. Le système permet le partage de 25 % des droits de douane représentatifs des frais d'assiette et de perception en deux parts égales (50 % pour l'État de présentation puis l'État de rattachement), concernant uniquement les opérations de mise en libre pratique réalisées dans l'État-membre de rattachement. On rappellera que conformément à la directive 2008/118/CE (dite directive TVA), la TVA est exigible et acquittée dans l'État-membre de mise à la consommation des marchandises.

⁴⁹ Dans le cadre de la procédure de dédouanement unique communautaire (PDUC), les échanges entre les bureaux de douane se font manuellement par échange de messages électroniques entre les bureaux de douane.

marchandises du territoire de l'Union (système ICS - ECS), notamment en consacrant le principe dit du « multiple filing » par les opérateurs logistiques et commerciaux qui ouvrira la voie à un enrichissement salutaire des données contenues dans les déclarations sommaires, sans lesquelles une analyse de risque pertinente n'est pas possible ;

- **l'élargissement des procédures de délivrances des renseignements tarifaires contraignants (RTC)**, qui pourront désormais également porter sur la valeur en douane des marchandises (et non seulement en matière tarifaire et en matière d'origine) mais lieront outre l'administration également l'opérateur économique qui en fait la demande. Les délais de délivrance et de validité sont harmonisés (120 jours et 3 ans) et la Commission pourra formellement demander la révocation d'un RTC.

La Commission doit présenter au début de l'année 2014 deux propositions d'actes délégués, distinguant les mesures transitoires et les mesures définitives, et une proposition d'actes d'exécution pour une adoption d'ici 2015. Elle doit également élaborer avant le 1^{er} mai 2014 un programme de travail en matière d'investissements informatiques pour les systèmes électroniques rendus nécessaires par le nouveau code.

3.2. L'ensemble des institutions européennes ont pris position en faveur d'une évolution opérationnelle de l'Union douanière

En 2008, année du quarantième anniversaire de l'Union douanière, l'Union européenne s'est dotée d'une stratégie pour l'avenir de l'Union douanière, distinguant cinq objectifs stratégiques⁵⁰ relatifs aux missions de protection des consommateurs et de soutien à la compétitivité. Ces objectifs sont les suivants : protéger la société et les intérêts financiers de la Communauté ; favoriser la compétitivité des entreprises européennes ; faciliter davantage le commerce légitime ; contrôler et gérer les chaînes logistiques utilisées pour la circulation internationale des marchandises : 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.

Au sein de ce nouveau cadre stratégique, la Commission a cherché à être active, même si la capacité à prendre de nouvelles initiatives avant le terme de son mandat est incertaine :

- ♦ **le processus législatif de refonte du Code des douanes de l'Union sera clos par l'adoption des textes d'application d'ici 2015** et de possibles textes sectoriels en matière de sanctions⁵¹ ou d'assistance administrative par exemple ;

⁵⁰ La communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au comité économique et social européen relative à la stratégie pour l'avenir de l'union douanière COM(2008) 169 en date du 1^{er} avril 2008 distingue cinq objectifs stratégiques : protéger la société et les intérêts financiers de la Communauté ; favoriser la compétitivité des entreprises européennes ; faciliter davantage le commerce légitime ; contrôler et gérer les chaînes logistiques utilisées pour la circulation internationale des marchandises : 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. Cette stratégie a été approuvée par le Conseil lors de sa session du 14 mai 2008.

⁵¹ La Commission a prévu de présenter au mois de décembre 2013 un texte sur les sanctions applicables en matière douanière. Le texte n'a pas encore été adopté par le collège des Commissaires. Selon les informations transmises à la mission, ce texte devrait porter sur des définitions communes d'infractions douanières et des seuils minimum de sanctions douanières administratives. Il ne portera pas sur les sanctions pénales et ne vise pas à une harmonisation complète des sanctions applicables qui relèvent aujourd'hui de dispositions nationales.

Rapport

- ◆ **la Commission, qui a publié plusieurs rapports et communications⁵²**, plaide désormais explicitement pour « *la mise en place de capacités supplémentaires au niveau de l'Union* » en matière de **gestion des risques** dans le cadre de sa communication du 8 janvier 2013 relative à la gestion des risques en matière douanière et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. Plus concrètement, cela pourrait se concrétiser par l'installation d'une équipe d'experts à vocation permanente auprès de la Commission, chargée de missions d'analyse de risque et de gestion de crise ; cette communication a fait l'objet de conclusions du Conseil le 18 juin 2013⁵³ et d'un avis très positif le 10 juillet 2013 rendu par le comité économique et social européen ;
- ◆ la Commission a mis en place, en lien avec les autorités douanières nationales, le 10 juillet 2013 un **groupe de haut niveau sur la réforme de la gouvernance de l'Union douanière**, composé de la Commission (direction générale TAXUD) et représentant les autorités douanières des États-membres volontaires (dont la France⁵⁴), qui doit effectuer des propositions au printemps 2014 avant la fin du mandat de la Commission sortante (cf. ci-dessous) ;
- ◆ selon les indications fournies à la mission, le **commissaire européen Algirdas Semeta, en charge de la fiscalité et de l'union douanière, souhaiterait prendre des initiatives avant la fin du mandat de la Commission sortante, par exemple sous la forme d'une communication accompagnant le « blueprint » du groupe de haut-niveau qui dressera des perspectives pour l'avenir de l'Union douanière** ;
- ◆ la proposition de la Commission de règlement du Conseil relative à la mise en place d'un **parquet européen pour les infractions portant atteinte aux intérêts financiers** de l'Union, a été présentée le 17 juillet 2013⁵⁵ par la vice-présidente de la Commission, Madame Viviane Reding, en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté. Le cheminement de cette proposition n'est pas encore connu, qu'elle débouche sur un acte législatif européen classique ou une coopération renforcée. Elle aura également des interférences avec l'Union douanière, puisque c'est dans ce cadre que seront traités des dossiers de fraude aux droits de douane, ressources propres de l'Union européen ;
- ◆ la Commission vient de présenter le 25 novembre 2013 une proposition de règlement⁵⁶ relatif à l'assistance mutuelle et à la collaboration entre les autorités administratives des États-membres et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières qui vise à renforcer la détection des fraudes en matière douanière. Le texte pourrait être examiné au Conseil et au Parlement à compter de la fin de l'année 2013.

Le Parlement européen a exprimé à plusieurs reprises des propositions favorables à un surcroît d'intégration en matière douanière.

⁵² Il convient de citer notamment le rapport sur les progrès réalisés concernant la stratégie pour l'avenir de l'Union douanière COM (2011) 922 final, la communication sur l'état de l'Union douanière du 21 décembre 2012 COM(2012) 791 final, et la communication du 8 janvier 2013 relative à la gestion des risques en matière douanière et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement COM (2012) 793 final.

⁵³ Document 8761/3/13 adopté au Conseil le 18 juin 2013.

⁵⁴ Les quinze participants comprennent la Hongrie, la Belgique, l'Irlande, la Finlande, la France, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Italie, le Royaume-Uni, le Portugal, l'Estonie (pour le compte des trois États baltes), la Pologne, la République tchèque, l'Allemagne et le Luxembourg.

⁵⁵ Proposition de règlement du Conseil relatif à la mise en place d'un parquet européen COM(2013) 534 final.

⁵⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 515/97 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 douanières et agricoles COM(2013) final.

Rapport

A la suite du rapport de M. Matteo Salvini, membre de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs, le Parlement européen a adopté le 1^{er} décembre 2011 une résolution sur la modernisation des services douaniers⁵⁷ :

- ◆ le Parlement s'est déclaré « *préoccupé par le fait que différentes interprétations nationales de la législation européenne en matière de douanes créent une charge administrative pour les entreprises, ce qui a des répercussions négatives sur la compétitivité européenne* » ;
- ◆ il « *appelle de ses vœux la mise en place de plateformes opérationnelles communes aux États membres et à la Commission, et souligne la nécessité de former de manière adéquate les agents des douanes et les opérateurs économiques afin de garantir une mise en œuvre uniforme de la réglementation européenne et une meilleure protection des consommateurs* ».

Le Parlement européen s'est enfin résolument engagé en faveur de l'adoption du nouveau code des douanes de l'Union. Une députée européenne française, Madame Constance Le Grip, était d'ailleurs rapporteure de la commission parlementaire.

Bien que divisé entre les États-membres sur la portée des évolutions à apporter à l'Union douanière, le Conseil a adopté des conclusions en décembre 2012⁵⁸, assez ouvertes, laissant une place pour des initiatives concrètes :

- ◆ les conclusions du Conseil adoptées en formation « Conseil compétitivité » le 11 décembre 2012, reflètent l'inaboutissement des réflexions stratégiques sur les prochaines étapes d'ici 2020 et *a fortiori* à plus long terme. Elles sont toutefois assez ouvertes, le Conseil par exemple « *insiste sur la nécessité de rationaliser et d'améliorer la gouvernance interne et le fonctionnement de l'Union douanière, afin de garantir que celle-ci réalise ses objectifs le plus efficacement possible* » ;
- ◆ la présidence irlandaise du Conseil a organisé à Dublin un séminaire de haut niveau sur le thème de la gestion des risques les 26 et 27 mars 2013, suivi de nouvelles conclusions du Conseil le 18 juin 2013.

Les conclusions du Conseil reflètent toutefois la diversité des points de vue des États-membres. Il faut garder à l'esprit que les propositions les plus intégratrices en matière de fonctions douanières auraient *a priori* peu de chance de recueillir suffisamment de soutien au Conseil pour réunir une majorité qualifiée. Ce rapport confirme pleinement le choix de la lettre de mission de suggérer des propositions empreintes de pragmatisme et d'explorer les potentialités à l'intérieur du cadre législatif et institutionnel existant.

⁵⁷ Rapport sur la modernisation des services douaniers et proposition de résolution du Parlement européen sur la modernisation des services douaniers (2011/2083 (INI)).

⁵⁸ Conclusions du Conseil sur les progrès réalisés concernant la stratégie pour l'avenir de l'union douanière (2013/C 80/05). Résolution du Parlement européen du 1^{er} décembre 2011 sur la modernisation des services douaniers (2011/2083(INI)) (2013/C 165 E/08).

3.3. Un groupe de haut niveau sur l'évolution de la gouvernance de l'Union douanière doit présenter au printemps 2014 un document stratégique

La publication au printemps 2014 d'un document stratégique sur la gouvernance de l'Union douanière constituera une étape importante dans les réflexions sur l'avenir de l'Union douanière. Mis en place le 10 juillet 2013, le groupe de haut niveau sur l'évolution de la gouvernance de l'Union douanière, est composé de la Commission (direction générale TAXUD) et de représentants des autorités douanières des États-membres volontaires (dont la France)⁵⁹. Il se réunit à fréquence mensuelle et doit remettre un document stratégique d'ici le printemps 2014, avant la fin du mandat de la Commission sortante.

Ce groupe de haut niveau a dégagé quatre pistes de travail, qui portent respectivement sur les structures de décision de l'Union douanière, les fonctions des douanes européennes qui pourraient faire l'objet de convergences, l'application de la législation douanière européenne et les éventuelles incohérences entre les États-membres et le système d'évaluation et de mesure de la performance. Le document de cadrage du groupe⁶⁰ insiste particulièrement sur le rôle stratégique exercé par le groupe de politique douanière⁶¹. La démarche de ce groupe est bienvenue : elle vise à remédier au faible pilotage politique de l'Union douanière. La participation active de la douane française est très positive.

La publication de ce document interviendra dans une période charnière pour l'Europe, avec le renouvellement du Parlement européen et la nomination de la future Commission. Cette période doit être mise à profit pour préparer les conditions d'une impulsion politique à la fin de l'année 2014, car il n'est pas acquis que ce groupe bénéficiera des bons relais politiques pour assurer la mise en œuvre sans tarder de ses préconisations.

Pour la douane française il s'agit aussi d'un moment privilégié, puisqu'elle aura adopté son nouveau projet stratégique Douane 2018.

3.4. L'avenir de l'Union douanière manque pourtant de soutien politique pour parvenir à des avancées concrètes et sortir d'une approche parfois trop technicienne des enjeux

En dépit de ces prises de position des institutions européennes assez ouvertes, mais qui restent générales, la maturation des réflexions sur l'avenir de l'Union douanière est lente et parfois difficile. De nombreux groupes de travail réunissant la direction générale TAXUD et les autorités douanières nationales ont été constitués sans parvenir à des résultats rapides. Ce manque de vitalité contraste avec la dynamique des flux et la sophistication constante des circuits de fraude : notre organisation doit vivre avec les réalités économiques de l'Union douanière.

⁵⁹ Le groupe est présidé par le représentant du Luxembourg, M. Alain Bellot. Ses participants comprennent la Hongrie, la Belgique, l'Irlande, la Finlande, la France, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Italie, le Royaume-Uni, le Portugal, l'Estonie, la Pologne, la République tchèque, l'Allemagne et le Luxembourg.

⁶⁰ Document interne relatif à la réunion du groupe de haut niveau du 12 septembre 2013.

⁶¹ Customs policy group (CPG). Ce groupe est actuellement positionné auprès de la Commission européenne. Parmi les options envisagées pour renforcer son rôle politique, est évoquée l'opportunité de constituer ce groupe en tant que groupe de travail du Conseil, tel que le permet le règlement intérieur du Conseil, ce qui nécessiterait une décision du comité des représentants permanents (COREPER). Le rapport ne se prononce pas sur le bon positionnement institutionnel de ce groupe, qui fait l'objet d'appréciations encore divergentes entre les États-membres participant au groupe de haut niveau. Nous plaidons en revanche résolument pour que le rôle de ce groupe soit renforcé, avec des réunions stratégiques plus fréquentes pour fournir une impulsion plus politique aux différents comités et sous-comités qui se réunissent dans le cadre de la comitologie douanière, comme prévu par le Code des douanes de l'Union, pour encadrer les compétences d'exécution de la Commission qu'elle détient en vertu du CDU.

Rapport

Le problème ne réside pas tellement dans le diagnostic : les réflexions sur l'Union douanière portent sur les bons enjeux, qui sont généralement admis par tous, mais dans la faiblesse du cadrage politique et stratégique. **Faute des bons signaux politiques des Etats-membres et du collège des Commissaires, nous ne parvenons pas à dépasser une approche trop technique des enjeux.** L'Union douanière est perçue globalement comme un acquis ancien de la construction européenne qui ne porterait plus de dimension politique et ne nécessiterait pas une mobilisation politique.

Dans ce contexte, la problématique douanière est parfois déconsidérée par rapport à d'autres politiques de l'Union ou noyée au sein de priorités plus vastes concernant la politique commerciale ou le marché intérieur. Cette relative marginalisation politique est aussi le produit du fonctionnement administratif de la Commission qui ne favorise par la transversalité. Comme le note le rapport du think-tank Synopia « Refaire l'Europe : esquisse d'une politique »⁶², la multiplication des portefeuilles de Commissaires et la prolifération des directions générales à la Commission a affecté les méthodes de travail de la Commission et favorisé des approches en tuyaux d'orgue des politiques européennes : la problématique douanière se trouve isolée, par rapport à d'autres politiques centrales plus visibles comme la politique commerciale, la politique des transports, ou les sujets relatifs au marché intérieur qui prennent systématiquement le pas sur les questions communes où le volet douanier est perçu comme secondaire. Ainsi les réflexions sur l'Union douanière sont approchées sous un angle souvent technicien et butent sur des problèmes administratifs compréhensibles⁶³ mais qui pourraient plus facilement être dépassés avec un soutien politique.

Du côté du Conseil les sujets douaniers sont traités dans plusieurs groupes de travail et comités et peuvent relever de différentes formations du Conseil⁶⁴, ce qui ne facilite pas la cohérence stratégique.

L'expérience de ces dernières années en atteste. Les **évolutions structurantes récentes de l'Union douanière** (avec l'adoption du système européen d'analyse de risque ICS ou du statut d'opérateur économique agréé (OEA)) **résultent plus d'une pression extérieure** – des Etats-Unis⁶⁵ et de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) – **que de visions véritablement européennes** sur le rôle des douanes européennes. Les défis pourtant ne manquent pas s'agissant de son rôle dans la régulation des flux de marchandises, la protection du marché intérieur et la mise en œuvre de notre politique commerciale. La longueur du cycle de négociation du nouveau Code des douanes de l'Union (CDU), la difficulté à réaliser des avancées concrètes sur des fonctions douanières opérationnelles illustrent bien ce manque de dynamisme. Nous n'avons pas non plus su tirer les conséquences de la fin de la structure en piliers de l'Union européenne qui élargit le champ des possibles en matière de coopération douanière qui relevaient autrefois de l'ancien troisième pilier intergouvernemental relatif à la justice et aux affaires intérieures (JAI).

⁶² « Refaire l'Europe : esquisse d'une politique », Pierre de Boissieu, Tom de Bruijn, Antonio Vitorino, Stephan Wall, pour Synopia, septembre 2013.

⁶³ Les difficultés techniques liées à l'absence d'urbanisation des systèmes d'information douaniers en sont une bonne illustration : ils sont propres à chaque Etat, hormis pour le système informatique en matière de transit et une partie des fonctionnalités du nouveau système de contrôle à l'importation ICS.

⁶⁴ Les questions douanières peuvent relever du Conseil Ecofin, du Conseil Compétitivité ou du Conseil JAI pour les questions relevant de l'ancien troisième pilier.

⁶⁵ La problématique de la sûreté – sécurité a été mise en avant par les Etats-Unis à la suite des attentats du 11 septembre 2001 dans le programme CT-PAT (customs trade partnership against terrorism).

Rapport

Pour renforcer l'Union douanière et sortir des seuls débats techniques c'est donc d'un soutien politique dont l'Europe a besoin. Pour y parvenir, ce rapport propose d'adopter une approche pragmatique, qui puisse appuyer la Commission dans le rôle que lui confèrent les traités – l'Union douanière relève d'une compétence exclusive de l'Union – et mobiliser nos partenaires européens. D'ici 2020 nous devons nous engager sur deux volets :

- ◆ **la mise en œuvre de projets concrets de convergence autour de fonctions opérationnelles bien ciblées des douanes européennes**, ce rapport propose à cette fin une feuille de route retenant une liste de dix propositions (cf. le 4. ci-dessous) ;
- ◆ **la mise en place d'une gouvernance resserrée**, constituant une force d'impulsion stratégique associant les autorités douanières nationales et la direction générale TAXUD à la Commission ; cela suppose de renforcer le **rôle politique du groupe de politique douanière**.

Ce soutien politique ne pourra être obtenu que par la voie du pragmatisme. Cette constante préoccupation doit nous conduire à écarter des projets parfois évoqués d'agence européenne des douanes, comme précisé dans l'encadré ci-dessous, qui n'ont jamais su créer l'adhésion et ou avoir une consistance concrète.

Encadré 3 : Une agence européenne des douanes : vieille chimère ou projet de long terme ?

L'idée d'une agence européenne des douanes a été évoquée dans le débat public à la fin des années 1990 et au début des années 2000, avec des contours toujours très flous, sans recueillir de soutien de la part des Etats-membres ou du Parlement européen. A première vue cette idée a pu paraître séduisante : à législation unique pourrait coïncider une administration unique, chargée de la perception d'une ressource propre de l'Union (les droits de douane) et de la gestion d'une frontière extérieure commune qui ouvre accès au marché intérieur.

Ce rapport ne reprend pas ce fil de réflexion : la multiplicité des contraintes, décrites ci-après, rend profondément irréaliste cette proposition. A long terme, la question d'une agence européenne se posera peut-être, il est vraisemblable qu'elle désigne plutôt des capacités européennes d'inspiration fédérale mais limitées à des fonctions ciblées pour lesquelles un exercice européen s'impose, en application du principe de subsidiarité.

L'idée d'une agence européenne des douanes se heurterait d'abord à des contraintes politiques, puisqu'elle impliquerait des transferts de responsabilités opérationnelles, avec une dimension régaliennne (les administrations douanières sont des administrations d'autorité qui exercent des prérogatives de puissance publique), au niveau européen qui nécessiteraient une révision du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elle rencontrerait des contraintes organisationnelles : il n'existe pas de modèle européen en matière d'organisation du système douanier, à l'exception de la France et de l'Allemagne, qui disposent d'une administration douanière autonome avec un large éventail de missions, les fonctions de perception des ressources fiscales, de contrôle des marchandises, d'enquête et de surveillance sont généralement réparties entre plusieurs administrations, au ministère des finances ou au ministère de l'intérieur. Elle buterait bien sûr sur des contraintes de gestion (budget, statut des agents, etc.) et poserait des questions de transfert d'emploi : aucune agence européenne n'a actuellement une taille comparable à ce que pourrait être une agence européenne des douanes, même limitée à des missions économiques aux points frontière (perception des droits de douane, contrôles des marchandises), et le financement d'une telle agence aurait un impact certain sur le volume du budget européen. Plus largement se poserait la question de la compatibilité d'une agence européenne des douanes avec le principe de subsidiarité, qui règle la répartition des compétences entre l'Union et les Etats-membres. La centralisation de l'élaboration des règles juridiques de l'Union douanière n'implique pas la fédéralisation de l'ensemble des missions opérationnelles qui relèvent philosophiquement des Etats-membres. En revanche le niveau européen pourrait s'imposer comme l'échelon le plus pertinent pour l'exercice de fonctions douanières ciblées qui nécessiteraient une capacité fédérale, en matière d'analyse de risque, d'enquêtes, de services aux grands opérateurs du commerce international.

Une vision réaliste des contraintes attachées à la notion d'agence européenne des douanes n'empêche donc pas d'avoir une réflexion prospective stimulante sur ce que pourrait être l'Union douanière à horizon 2030 et à la forme organisationnelle appropriée d'une convergence plus aboutie entre les

systemes douaniers nationaux.

4. La feuille de route française pour l'avenir de l'Union douanière doit privilégier le pragmatisme et le soutien à la Commission européenne du fait de son rôle incontournable dans l'exercice d'une compétence exclusive de l'Union européenne

4.1. La feuille de route doit privilégier le pragmatisme et se positionner à l'intérieur du cadre législatif existant

L'esprit de cette feuille de route est empreint de pragmatisme : les propositions sont concrètes et réalistes et s'inscrivent dans des formes institutionnelles souples et existantes, sans besoin de nouvel acte législatif.

L'objectif est bien d'enclencher, à partir des fonctions douanières dont le potentiel intégrateur est réel, une nouvelle dynamique d'intégration, sans chercher des solutions plus radicales, comme une agence européenne des douanes aux contours flous et peu consensuels (cf. l'encadré ci-dessus), ou des coopérations renforcées entre les Etats-membres volontaires. Ce mécanisme juridique ne peut en effet être mobilisé concernant l'Union douanière car il s'agit d'une compétence exclusive de l'Union européenne, ce qui exclut par principe le recours aux coopérations renforcées selon le traité.

Le nouveau Code des douanes de l'Union et les compétences d'exécution attribuées à la Commission fournissent des bases juridiques suffisamment solides pour promouvoir des approches plus intégrées dans le cadre communautaire, sans rechercher l'adoption de nouveaux actes législatifs.

Encadré 4 : Les options juridiques possibles pour promouvoir une approche plus intégrée des fonctions douanières

La matière douanière dans le traité relève de plusieurs fondements juridiques, présentés ci-dessous, qui sont marqués par l'ancienne structure juridique en piliers de l'Union européenne qui prévalait avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

- **La politique de l'Union européenne relative à la libre circulation des marchandises (articles 29 et 30 du TFUE), à l'Union douanière (articles 30 à 32 du TFUE) et à la coopération douanière (article 33 du TFUE)**

L'Union douanière relève d'une **compétence exclusive de l'Union européenne** en vertu de l'article 3 du TFUE, ce qui signifie que l'Union est seule à pouvoir intervenir en cette matière et que les États-membres doivent s'abstenir de toute action législative ou réglementaire puisqu'ils ne disposent plus que d'une compétence résiduelle, pour mettre en œuvre les actes adoptés par l'UE. Par ailleurs une **coopération renforcée est exclue s'agissant d'un domaine de compétence exclusive**.

Les actes législatifs européens sont adoptés dans le cadre d'une **procédure législative ordinaire**, la Commission dispose du monopole de l'initiative législative, le Parlement européen et le Conseil étant sur un pied d'égalité et la règle de majorité qualifiée s'appliquant au Conseil. Toutefois les droits du tarif douanier commun sont fixés par le seul Conseil, sur proposition de la Commission.

Les actes législatifs en matière douanière peuvent également solliciter de façon complémentaire d'autres bases juridiques, comme l'article 114 du TFUE s'agissant du rapprochement des législations qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur et l'article 207 du TFUE s'agissant de la politique commerciale commune.

Ainsi la proposition de règlement du Parlement et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union s'appuie sur une triple base juridique, l'article 33 pour la coopération douanière, l'article 114 pour le rapprochement des législations et l'article 207 pour la politique commerciale commune. La

procédure législative ordinaire s'applique.

Les **mesures d'application des textes législatifs** sont régies par les articles 290 et 291 du TFUE s'agissant des actes délégués et des actes d'exécution dans le cadre de la comitologie européenne.

- **La coopération policière, comprenant les services des douanes (article 87 du TFUE), parmi les politiques relatives aux contrôles aux frontières, à l'asile et à l'immigration au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice**

Issue de l'ancien troisième pilier intergouvernemental dit « Justice et affaires intérieures » avant l'adoption du traité de Lisbonne, cette base juridique relève d'une **compétence partagée** entre l'Union européenne et les États-membres.

Suivant la matière, les actes législatifs sont adoptés en **procédure législative ordinaire**, par exemple pour les techniques communes d'enquête et les échanges d'information, **ou en procédure législative spéciale**, avec une règle d'unanimité au Conseil et une simple consultation du Parlement européen, par exemple pour les mesures portant sur la coopération opérationnelle entre les services de police, les services des douanes et les autres services répressifs (point 3 de l'article 87 du TFUE).

En revanche les missions et l'organisation d'Europol, qui réunit également des douaniers, sont fixées par voie de règlement en procédure législative ordinaire (article 88 du TFUE).

Au titre de l'article 83 du TFUE, l'Union européenne pourrait également agir pour établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans les domaines de criminalité particulièrement grave et revêtant une dimension frontalière. Parmi les domaines de criminalité énumérés par le traité figurent notamment le trafic illicite de drogues et d'armes (prohibitions douanières classiques) et le blanchiment d'argent. Les directives sont adoptées en procédure législative ordinaire. Pour les autres sanctions douanières à caractère non pénal, d'autres bases juridiques devraient être sollicitées pour rapprocher les législations.

- **La lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (article 325 du TFUE)**

La lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union – notamment la collecte des ressources propres comme les droits de douane – dispose d'une base juridique autonome (article 325 et suivants). Le cas échéant les mesures législatives sont prises en **procédure législative ordinaire**, même si le champ exact des mesures pouvant être prises est assez flou. C'est dans ce cadre juridique que s'inscrit l'action de l'office européen anti-fraude (OLAF) mis en place par une décision de 1999 de la Commission.

Il ressort de cette analyse juridique que les options juridiques à l'appui d'un renforcement de la gouvernance de l'Union douanière sont bien circonscrites par le traité :

- la douane « économique et commerciale » relève d'une compétence de l'Union et d'une procédure législative ordinaire ;
- dans cette matière, une coopération renforcée pour l'adoption d'un acte législatif entre États volontaires sous réserve d'une proposition de la Commission, selon les conditions de l'article 20 du TUE précisé par les articles 326 à 334 du TFUE, est *a priori* impossible s'agissant d'une compétence exclusive, sauf à démontrer qu'une partie des missions économiques et fiscales de la douane sont séparables de l'Union douanière et relèvent d'une compétence partagée ;
- la douane « policière et régaliennne » relève d'une compétence partagée entre les États-membres et l'Union et de procédures législatives ordinaires ou spéciales, avec une possibilité de coopération renforcée qu'il faudrait circonscrire aux missions à caractère répressif ne relevant pas de l'Union douanière ;
- pour des actions limitées à une simple coopération administrative (échange d'information, formation, etc.), à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres et dans le cadre d'une compétence d'appui sans obligation pour les États-membres d'y participer, l'article 197 du TFUE pourrait être sollicité, relevant d'une procédure législative ordinaire.

L'hypothèse théorique de création d'une agence européenne des douanes, qui n'est pas défendue par ce rapport, nécessiterait en tout état de cause l'adoption d'un acte législatif européen. Il pourrait relever de l'article 352 du TFUE, avec une procédure législative spéciale, avec une proposition de la

Rapport

Commission, une règle d'unanimité au Conseil et une approbation du Parlement, voire de l'article 197 du TFUE (coopération administrative) en procédure législative ordinaire, bien que cette base juridique paraisse plus fragile.

La conclusion d'un accord international *ad hoc* entre États volontaires, voie qui avait historiquement été empruntée pour la matière Schengen par exemple, semble également difficile à envisager aujourd'hui selon le SGAE, dans la mesure où la matière douanière est extrêmement communautarisée et que les États-membres, en vertu du 3^e paragraphe de l'article 4 TUE, sont tenus de respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union.

Ainsi hormis des actions de coopération concrètes (coopérations informelles, mesures d'exécution du code des douanes de l'Union adoptées avec une majorité qualifiée dans les comités du Conseil, plan d'actions du programme Douane 2020) à l'intérieur du cadre législatif existant, un surcroît d'intégration en matière douanière n'est pas envisageable de façon réaliste en dehors du cadre communautaire. Si des actes législatifs nouveaux deviennent nécessaires, ils devront être pris dans le cadre des procédures européennes de droit commun, avec une proposition de la Commission et une adoption par le Parlement européen et le Conseil.

L'analyse des options juridiques disponibles, du contexte politique et des positions de nos partenaires européennes plaide donc résolument pour des propositions pragmatiques sans recommander de nouvel acte législatif européen. D'ailleurs le nouveau Code des douanes de l'Union et les compétences d'exécution conférées à la Commission fournissent des bases juridiques adéquates pour avancer sur des sujets concrets.

4.2. La feuille de route doit cibler des fonctions douanières qui se prêteraient bien à une approche plus intégrée et pourraient déboucher sur des avancées réelles

La feuille de route découle de l'identification de fonctions opérationnelles ayant le potentiel intégrateur le plus fort dans l'état actuel de l'Union douanière. Elle traite successivement de la fonction de gestion des risques, de la délivrance des renseignements tarifaires contraignants aux entreprises et du statut d'opérateur économique agréé (OEA) accordé aux opérateurs de confiance et de la lutte contre la fraude.

4.2.1. La fonction de gestion des risques en matière douanière le long des chaînes internationales d'approvisionnement dans le cadre du système européen ICS

La sécurisation des chaînes logistiques internationales représente un rôle croissant pour la douane, qui s'adapte à l'évolution des grands flux de marchandises et à la volonté de mieux contrôler les marchandises débarquant en Europe à des fins de sûreté et de sécurité⁶⁶. Le système à l'import ICS est encore récent, il est entré en vigueur depuis 2011, il est destiné à jouer un rôle pivot à l'avenir dans la gestion des risques de sûreté et de sécurité le long des chaînes internationales d'approvisionnement. Il constitue un vrai changement dans l'organisation du processus de dédouanement des marchandises, qui est historiquement centré sur le dédouanement dans un bureau de douane. Le système ICS suppose de faire évoluer substantiellement le rôle de la douane avant le dédouanement classique des marchandises et de renforcer la présence de la douane dans les grandes plateformes logistiques où elles sont débarquées. Il est complété d'un système à l'export dit ECS.

⁶⁶ Comme précisé au début du rapport, cette orientation a été promue par les Etats-Unis puis l'Organisation mondiale des douanes à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

Rapport

Le système ICS s'appuie sur les données transmises par les opérateurs économiques avant l'arrivée des marchandises à destination de l'Union. Il s'agit d'un système très lourd à gérer sur le plan informatique et il nécessite de développer des techniques sophistiquées d'analyse de risque. Pour prendre la mesure de l'importance de l'analyse des déclarations dans le cadre d'un système électronique complexe, précisons que l'Union douanière compte selon la Commission plus de 1 000 bureaux de douanes d'entrée aux frontières extérieures de l'Union et plus de 36 millions de déclarations de marchandises envoyées préalablement à l'arrivée.

Il s'agit de la fonction douanière dont le potentiel intégrateur est le plus documenté, en raison de la mobilisation de la Commission, qui a publié une communication le 8 janvier 2013, des évolutions introduites par le nouveau Code des douanes de l'Union pour renforcer l'efficacité de ce système⁶⁷, mais aussi de **l'interopérabilité informatique existante entre les applications nationales de gestion du système ICS – ECS**. Cette fonction est également promue par l'organisation mondiale des douanes (OMD), notamment dans le cadre des normes « SAFE ».

Plusieurs administrations douanières, dont la douane française, envisagent par ailleurs, dans le cadre de coopérations administratives multilatérales classiques, de développer des groupes communs d'échange de renseignement et de profils d'analyse de risque par aires géographiques et vecteurs de transports (cf. la proposition n° 1).

4.2.2. La fonction de délivrance des renseignements tarifaires contraignants (RTC) ainsi que des renseignements contraignants en matière d'origine (RCO)

Constituant une forme de rescrit douanier, les renseignements tarifaires contraignants ou les renseignements contraignants en matière d'origine introduits par le Code des douanes de l'Union correspondent à une prise de position de l'administration douanière sur le classement tarifaire des marchandises et les droits applicables (cf. 2.2.). Comme le précise l'article 33 du CDU, c'est chaque autorité nationale qui est compétente pour délivrer les RTC.

Il existe une procédure européenne de résolution des divergences d'interprétation en matière tarifaire dans le cadre de la comitologie européenne mais elle n'est pas suffisamment réactive. Son efficacité doit impérativement être renforcée pour assurer un traitement homogène des opérateurs par les 28 systèmes douaniers, d'autant que le Code des douanes de l'Union élargit le champ de ces renseignements aux règles d'origine. La mise en place de guichets uniques européens, s'appuyant sur le réseau des douanes nationales et des laboratoires d'analyse, doit être considérée attentivement.

Dans la mesure où les RTC deviendront contraignants pour les opérateurs, **si les autorités douanières ne prennent pas d'initiatives, ce seront les entreprises qui exigeront des avancées et réclameront des guichets uniques communs pour l'accomplissement de ces formalités.**

4.2.3. La fonction de délivrance du statut européen d'opérateur économique agréé (OEA), qui a vocation à devenir le statut pivot pour les facilités douanières octroyées aux opérateurs de confiance

Introduit en 2005 dans la législation douanière européenne et conforté par le nouveau Code des douanes de l'Union, le statut européen d'OEA⁶⁸ connaît un bilan encore mitigé et un développement hétérogène en fonction des États-membres⁶⁹.

⁶⁷ Avec notamment le principe de « multiple filing » pour enrichir la qualité des données transmises par les différents opérateurs commerciaux ou logisticiens aux autorités douanières.

⁶⁸ Il existe plusieurs niveaux de certification pour le statut d'OEA, « sûreté – sécurité », « simplifications douanière » et OEA « complet ». Les audits de délivrance de ce statut sont effectués sur la base de lignes directrices

Rapport

Les avantages tangibles qu'il procure, par rapport aux facilités douanières classiques, ne sont pas toujours perçus par les opérateurs. **La reconnaissance mutuelle de ce statut européen, entre les différentes autorités douanières, ne se traduit pas assez dans les faits** et dans l'octroi des facilités douanières nationales.

La délivrance de ce statut nécessite une bonne connaissance de l'activité de l'entreprise et peut bien évidemment concerner plusieurs États en fonction des implantations de l'opérateur. Au-delà des critères généraux prévus par les textes européens et les lignes directives de la Commission, il existe une grille commune d'analyse et un système de revue par les pairs qui vise à assurer une application homogène de ce statut. Pourtant ses modalités de délivrance et les exigences relatives des différentes administrations douanières (y compris d'ailleurs à l'intérieur d'un même État-membre), sont décrites par les opérateurs comme variables. Ceci contribue à expliquer la difficulté qu'a eue l'Union européenne pour obtenir la reconnaissance de ce statut par des États-tiers, comme les États-Unis⁷⁰. Or **la reconnaissance du statut européen d'OEA par nos partenaires commerciaux est un des enjeux clefs de ce dispositif pour appuyer les opérateurs européens du commerce international.**

L'essor du statut d'OEA, délivré au terme d'un questionnaire assez dense d'autoévaluation de l'entreprise et d'un audit conduit par les inspecteurs des douanes, implique un effort accru de standardisation, au-delà des éléments existants. Cela ne peut passer par un guichet unique européen « hors sol », dans la mesure où les audits nécessitent une connaissance fine de l'entreprise et le cas échéant des déplacements dans ses locaux.

Des solutions concrètes peuvent aisément être imaginées pour homogénéiser ce statut :

- ◆ une accentuation des revues par les pairs pour s'assurer de l'homogénéité de traitement par les différentes douanes et renforcer la confiance entre les différentes administrations ;
- ◆ des audits d'entreprise communs à plusieurs administrations douanières⁷¹ ;
- ◆ des modules de formation communs assurés par les écoles de douane (quand elles existent), qui doivent pouvoir constituer les centres d'excellence de l'Union douanière pour les agents en charge de ces audits en entreprise complexes.

A l'avenir on peut aussi s'attendre à une **pression accrue de nos grands partenaires commerciaux, notamment américains**, qui disposent d'un statut équivalent, pour une plus grande homogénéité de l'OEA en Europe. Cela plaide pour une approche plus ambitieuse en Europe pour rapprocher les pratiques des différents systèmes douaniers.

communautaires et un questionnaire d'autoévaluation de l'entreprise désormais harmonisé. Il est prévu que la future procédure de dédouanement centralisé introduite par le code des douanes de l'Union soit réservée aux opérateurs titulaires du statut d'OEA.

⁶⁹ La France se situe en troisième position au niveau européen en nombre de certificats délivrés avec 958 certificats délivrés à ce jour (août 2013), dont 229 en 2012 et 123 au premier semestre 2013. La France se situe derrière les Pays-Bas (deuxième rang avec 1 409 certificats OEA) et l'Allemagne (premier rang avec 6 395). En revanche, elle se positionne devant l'Italie (quatrième rang avec 795), la Pologne et l'Espagne. Le développement très poussé des OEA en Allemagne doit se comprendre au regard de la densité du tissu de PME et d'ETI exportatrices, de la culture d'audit et de certification bien implantée auprès des entreprises allemandes et de la démarche proactive de l'administration allemande.

⁷⁰ L'Union européenne et les États-Unis d'Amérique ont signé, le 4 mai 2012, une décision de reconnaissance mutuelle de leurs opérateurs économiques agréés, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2012.

⁷¹ Quelques exemples ont été signalés à la mission mais la pratique est extrêmement rare.

4.2.4. La fonction de lutte contre la fraude

La lutte contre la fraude reste marquée par l'ancienne structure en piliers de l'Union européenne qui prévalait avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui distinguait une approche communautaire des problématiques de fraudes douanières et une approche intergouvernementale des questions relevant de lutte contre les trafics illicites, la contrebande ou les contrefaçons (ancien pilier « justice et affaires intérieures »).

Par ailleurs, du fait de la diversité des organisations administratives dans les différents États-membres, la lutte contre la fraude fait intervenir de multiples acteurs, suivant qu'il s'agisse :

- ◆ de **contrôles à finalité douanière et fiscale**, centrés sur la correcte application de la législation douanière⁷² et des différents régimes douaniers (en particulier le régime dit 42 qui permet une suspension du paiement de la TVA à l'importation dans le cadre d'une livraison intracommunautaire⁷³ ou le régime du transit) : ce sont généralement les administrations douanières et fiscales qui sont compétentes ;
- ◆ des **contrôles à finalité répressive**, orientés vers la lutte contre la contrebande, les contrefaçons et les marchandises illicites ou prohibées, qui font largement intervenir les services de renseignement. Ces contrôles peuvent être réalisés par des administrations douanières mais relèvent plus généralement des services répressifs du ministère de l'intérieur⁷⁴.

La fonction de lutte contre la fraude, éminemment régaliennne, se trouve aussi à la croisée de problématiques douanières (droits de douane) et de problématiques fiscales (TVA), or l'Union européenne est traditionnellement moins intégrée en matière fiscale⁷⁵.

L'Union européenne a développé de nombreux outils pour approfondir les coopérations entre les administrations nationales et le cas échéant les services compétents de la Commission :

- ◆ l'échange d'information et l'assistance administrative sont encadrés par de nombreux textes⁷⁶ et sont facilités par des systèmes d'information dédiés ;

⁷² La fraude douanière prend multiples formes, elle peut désigner des fraudes à l'espèce ou à la valeur des marchandises, consistant en une description erronée des marchandises importées dans les déclarations de douane afin de profiter de droits de douane moins élevés ou une fausse déclaration de l'origine des marchandises pour bénéficier des règles tarifaires préférentielles ou éviter le paiement de droits anti-dumping et l'application de quotas d'importation. La fraude peut également porter sur une utilisation abusive du système de transit qui permet de soustraire les marchandises aux droits de douane pendant la période de transit jusqu'à la livraison finale des marchandises. Elle peut concerner une utilisation détournée du régime douanier 42 afin d'éviter le paiement des droits et taxes applicables.

⁷³ Dans rapport spécial n°13/2011 « *Le contrôle relatif au régime douanier 42 permet-il d'éviter et de détecter l'évasion en matière de TVA ?* », la Cour des comptes européenne a observé que l'application du régime douanier 42 a conduit à des pertes significatives pour les budgets nationaux. D'après une extrapolation fondée sur les résultats des contrôles par sondage, le montant des pertes en 2009 avoisine 2 200 millions d'euros, ce qui représente 29 % de la TVA théoriquement applicable à la base d'imposition de toutes les importations effectuées sous le régime douanier 42 dans les 7 États membres sélectionnés. La TVA ne constitue pas en soi une ressource propre de l'Union européenne mais intervient dans le calcul de la ressource TVA et constitue en tout état de cause une perte de recettes pour les budgets nationaux.

⁷⁴ Sur le plan institutionnel, ces problématiques peuvent ainsi relever à la fois d'un groupe du Conseil « douanier », le groupe de coopération douanière, d'autres groupes de coopération dans le domaine de la police, ou du comité de sécurité intérieure (COSI) mis en place à la suite du traité de Lisbonne qui réunit les administrations policières et les services répressifs.

⁷⁵ La matière fiscale relève du champ de l'unanimité au Conseil ce qui ne facilite pas la prise de décision et la réactivité face à des problématiques nouvelles de fraude fiscale, notamment en matière de commerce électronique.

Rapport

- ◆ des opérations coordonnées peuvent être menées par les autorités douanières dans le cadre de coopérations opérationnelles ;
- ◆ au niveau européen, l'office européen de lutte contre la fraude (OLAF) peut conduire ou coordonner des enquêtes communes sur les grands circuits de fraude aux ressources propres de l'Union dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'Union en vertu de l'article 325 du TFUE.

Plus que des textes ou des formes institutionnelles nouvelles, la lutte contre la fraude nécessite d'abord et avant tout une meilleure coopération entre les autorités douanières et les services enquêteurs sur la base des **outils existants qui sont sous-exploités**. Cette situation est d'autant plus paradoxale que la lutte contre la fraude fiscale et douanière constitue une priorité des Gouvernements nationaux.

Il y a pourtant urgence à agir davantage compte-tenu des enjeux budgétaires associés aux droits et taxes perçus à l'importation, comme le soulignent plusieurs études européennes :

- ◆ selon la Cour des comptes européenne, dans son rapport spécial précité, la fraude au régime douanier 42 pourrait représenter selon ses analyses 29 % de la TVA théoriquement applicable à la base d'imposition des importations effectuées sous ce régime, soit 2,2 Md€ pour l'échantillon de sept Etats-membres sélectionnés. Il faut s'assurer que l'échange d'informations entre les administrations douanières et fiscales européennes soit bien systématique afin d'éviter l'évaporation de ressources de TVA ;
- ◆ selon la Commission, la fraude douanière liée aux seules fausses déclarations sur l'origine des marchandises pourrait représenter une perte annuelle de 100 M€⁷⁷ pour l'Union.

4.3. La feuille de route, pour être soutenue et suivie d'effet, doit développer des propositions concrètes, réalistes et attentives aux positions de nos partenaires européens

Les propositions développées par la feuille de route portent sur les fonctions à potentiel intégrateur analysées ci-dessus et ont été testées par la mission auprès des partenaires européens rencontrés dans le cadre de nos déplacements afin de prendre en compte l'état de leurs réflexions.

⁷⁶ Il convient de citer par exemple le règlement (CE) n° 517/97 du Conseil du 13 mars relatif à l'assistance mutuelle, modifié par le règlement (UE) n° 766/2008, le règlement n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (refonte), la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne. Il faut aussi mentionner l'acte du Conseil 98/C 24/01, du 18 décembre 1997, établissant, sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, la convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières dite convention de Naples II.

⁷⁷ Analyse d'impact de la modification du règlement (CE) 515/97 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle en matière douanière SWD(2013) 482 final. Selon la Commission, la fraude liée aux fausses déclarations de l'origine pourrait représenter une perte annuelle de 100 M€. Les Etats-membres ont signalé en 2011 des cas de fraude correspondant à un préjudice de 107,7 M€. Ce montant déclaré par les Etats-membres est certes faible par rapport au montant total des droits de douane collectés (22,2 Md€) mais porte sur les seules fraudes à l'origine alors que la fraude douanière porte classique sur une sous-évaluation de la valeur des marchandises.

4.3.1. Propositions relatives à la fonction de gestion des risques de sûreté et de sécurité le long des chaînes internationales d'approvisionnement

Cette fonction a été développée par le nouveau système de contrôle dit ICS commun à toutes les douanes européennes. Son potentiel intégrateur est élevé et l'efficacité de ce système doit être renforcée par les dispositions d'application du Code des douanes de l'Union qui permettront d'enrichir les données contenues dans les déclarations sommaires d'entrée que doivent fournir les opérateurs aux bureaux de douane d'arrivée. Le besoin de convergence accrue en matière de gestion des risques de sûreté et de sécurité est reconnu par tous, avec certes des ambitions diverses. Plusieurs groupes de travail ont été constitués par la Commission, sans avancées concrètes à ce stade.

Le renforcement de la fonction de gestion des risques peut se concevoir au niveau de coopérations administratives entre les douanes, où sont réalisés les contrôles sur les marchandises, et au niveau européen où est élaboré le cadre commun de gestion des risques au sens des articles 46 et 50 du Code des douanes de l'Union (cf. l'encadré ci-dessous).

Il est en effet nécessaire d'adopter dans nos propositions une vision réaliste qui tienne compte de la concentration des flux logistiques. Il n'est pas concevable de réaliser des progrès réels en matière de gestion des risques sans la participation des États-membres de localisation des **grands ports de la façade Nord – Atlantique** où se massifient les flux de marchandises et où se concentrent une grande expertise douanière, notamment en termes de renseignement⁷⁸ et de relations de travail avec les autres douanes internationales des États d'où sont expédiées les marchandises. La **façade méditerranéenne** constitue le second point d'arrivée des marchandises par voie maritime. La France est concernée par ces deux aires géographiques, c'est d'ailleurs le seul Etat en Europe⁷⁹.

Il faut donc faire évoluer nos pratiques au plus près des flux logistiques et cela passe par des coopérations administratives renforcées entre les douanes nationales qui traitent les déclarations d'entrée envoyées par les opérateurs et réalisent le cas échéant les contrôles à l'arrivée des marchandises sur le territoire.

⁷⁸ Rappelons à cet effet que la fonction de renseignement douanier n'est pas toujours du ressort de l'administration des douanes *stricto sensu* comme en France mais peut relever d'une autre administration (au Royaume-Uni par exemple).

⁷⁹ A ce titre la France participe à deux groupes informels de coordination entre les douanes nationales, que représentent la « Trilatérale Nord » (Allemagne, France, Royaume-Uni) et la « Quadrilatérale Sud » (Espagne, France, Italie, Portugal).

Rapport

Dans le cadre de groupes informels de coordination intergouvernementale, il est envisagé de mettre en place un groupe de travail entre les quatre grands États de la façade Nord-Atlantique – l’Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni – pour élaborer en commun des critères d’analyse de risque intégrés dans le système informatique (l’automate de sûreté) et échanger sur les résultats obtenus en termes de contrôles sur le vecteur maritime et le cas échéant sur le vecteur aérien. Il convient de soutenir la participation de la douane française à ce projet ainsi que la démarche similaire avec les pays dits de la quadrilatérale Sud⁸⁰ - l’Espagne, la France, l’Italie et le Portugal – qui est envisagée par la douane française. Seront ainsi couverts les deux grands points d’arrivée en Europe, les ports de la façade Nord-Atlantique (Le Havre, Felixstowe, Southampton, Zeebrugge, Anvers, Rotterdam, Hambourg et Brême) et de la façade méditerranéenne (Valence, Algeiras, Barcelone, Marseille et Gênes). Ces propositions ne nécessitent pas d’acte juridique mais un simple *gentlemen’s agreement* entre administrations douanières volontaires⁸¹ et un suivi dans le cadre des groupes multilatéraux de coordination existants. Le renforcement de la coopération opérationnelle entre les douanes nationales permettra aussi de systématiser les échanges d’information entre le premier point d’arrivée des marchandises sur le territoire européen (point de première touche du territoire douanier dans les lignes maritimes) et les points de débarquement des marchandises qui ne sont pas forcément les mêmes⁸².

Proposition n° 1 : Soutenir les expérimentations de groupe commun d’analyse de risque au sein du système ICS envisagées dans le cadre des instances informelles de coordination des grands Etats d’arrivée des marchandises sur la façade Nord-Atlantique (Allemagne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni) et de la façade Méditerranéenne (Espagne, France, Italie, Portugal) et les élargir progressivement aux autres pays volontaires.

Il convient également de **renforcer le pilotage européen du système européen de gestion de risques, où sont élaborés le cadre commun de gestion des risques et les critères communs d’analyse de risque** au sens de l’article 46 du CDU.

A cette fin il faut viser la mise en place au niveau européen d’une structure légère qui interviendrait en matière de gestion des risques, comme l’a envisagée la Commission dans plusieurs documents de travail⁸³ pour parachever le nouveau système de contrôle ICS.

⁸⁰ Il s’agit d’une instance d’échange informel entre les autorités douanières de ces États.

⁸¹ Le cadre juridique existant est très favorable à la coopération entre administrations douanières. Citons par exemple l’acte du Conseil 98/C 24/01, du 18 décembre 1997, établissant, sur la base de l’article K.3 du traité sur l’Union européenne, la convention relative à l’assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières dite convention de Naples II.

⁸² L’opérateur transmet la déclaration sommaire d’entrée au premier point de touche du territoire douanier européen, toutefois les marchandises peuvent être débarquées ultérieurement dans une autre plate-forme logistique où elles seront présentées à une autre douane. Cette situation est fréquente en matière de transport maritime où les voies maritimes desservent plusieurs ports européens sur la façade Nord-Atlantique ou sur la façade Méditerranéenne. Pour que le système de contrôle ICS, qui intervient avant le dédouanement des marchandises, fonctionne bien, il faut que bureau de douane où la déclaration d’arrivée est notifiée échange des informations sur l’analyse de risque de la déclaration avec le bureau de douane de débarquement des marchandises.

⁸³ L’étude demandée par la Commission au cabinet PricewaterhouseCoopers, « *Study on possible ways to enhance EU-level capabilities for customs risk analysis and targeting* », 31 mai 2012, se prononce explicitement pour la mise en place d’un « centre de fusion » européen en matière d’analyse-risque. La Commission a repris à son compte cette idée dans sa communication précitée du 8 janvier 2013 relative à la gestion des risques. Un groupe de travail doit rendre des conclusions à la fin du premier semestre 2014 dans le cadre du suivi de cette communication, plusieurs options sont à l’étude en termes de structure commune et en termes de priorités d’action (enrichissement des données des déclarations sommaires d’entrée, cadre d’échange des données entre les Etats-membres, utilisations possibles de ces données dans le cadre d’analyse de risque et de critères communs).

Rapport

En termes d'organisation, elle serait mise en place sous la forme d'une **équipe d'experts permanente** dans le cadre du programme Douane 2020, composée de façon mixte de fonctionnaires des États-membres et de la Commission et financée par ce programme. Elle pourrait être constituée dès 2014 dans le cadre du plan d'actions annuel de ce programme, arrêté dans le cadre des compétences d'exécution de la Commission et de la comitologie douanière. Cette structure constituerait la première forme d'un centre commun d'analyse de risque qui serait constitué par étapes (cf. l'encadré ci-dessous).

En termes de missions, cette « task-force » européenne en matière de gestion des risques serait chargée du **pilotage stratégique du système européen de contrôle ICS et du cadre commun de gestion des risques**. Elle traiterait de l'enrichissement des données contenues dans les déclarations sommaires d'entrée envoyées au bureau de douane d'arrivée, de l'amélioration du cadre commun de gestion des risques avec l'établissement de critères communs aux États-membres, en complément des critères nationaux et de la préparation de plans européens de gestion de crise en cas de survenance d'une menace commune

Proposition n° 2 : Mettre en place une « task-force » européenne, en charge de la gestion des risques et du pilotage stratégique du système européen système ICS – ECS dans le cadre du programme Douane 2020.

Encadré 5 : Quelle forme institutionnelle pour la « task-force » européenne en matière de gestion des risques ?

La mise en place d'une « task-force » européenne en matière de gestion des risques pourrait s'effectuer à cadre législatif inchangé et reposer sur des actes d'exécution pris par la Commission en liaison avec les États-membres dans le cadre de la comitologie douanière.

La gestion des risques dispose en effet, de bases juridiques solides dans le code des douanes de l'Union (CDU) qui attribue à la Commission des compétences d'exécution.

Ainsi le considérant 28 du CDU dispose « *qu'afin de réduire les risques pour l'Union et ses citoyens ainsi que pour ses partenaires commerciaux, l'application harmonisée de contrôles douaniers par les États membres devrait reposer sur un cadre commun de gestion des risques et un système électronique pour sa mise en œuvre. L'instauration d'un cadre de gestion des risques commun à tous les États membres ne devrait pas empêcher ces derniers de contrôler les marchandises de manière inopinée* ».

Les 2 et 3 de l'article 46 du CDU relatif à la gestion des risques et aux contrôles douaniers précise que « *les contrôles douaniers autres que les contrôles inopinés sont principalement fondés sur l'analyse de risque pratiquée à l'aide de procédés informatiques de traitement des données, et visent à déceler et à évaluer les risques et à élaborer les contre-mesures nécessaires, sur la base des critères établis au niveau national ou au niveau de l'Union et, le cas échéant, au niveau international* » et que « *les contrôles douaniers sont réalisés dans un cadre commun de gestion des risques, fondé sur l'échange d'informations en matière de risque et de résultats d'analyses de risque entre les administrations douanières et l'établissement de critères et de normes communs en matière de risque, ainsi que de mesures de contrôle et de domaines de contrôle prioritaires* ».

Assez logiquement l'article 50 attribue à la Commission des compétences d'exécution, comme suit « *la Commission adopte, par voie d'actes d'exécution, des mesures visant à assurer une application uniforme des contrôles douaniers, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations en matière de risque et les résultats d'analyse de risque, les critères et normes communs en matière de risque, les mesures de contrôle et les domaines de contrôle prioritaires visés à l'article 46, paragraphe 3* ».

La mise en place de cette « task-force » et son financement pourraient être envisagés dans le cadre du programme Douane 2020 sous la forme d'une équipe d'experts à vocation permanente, selon la terminologie du projet de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour les douanes dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Douane 2020) en cours d'adoption.

Cette « task-force » constituerait une action éligible à des financements de ce programme et serait mise

Rapport

en place dans le cadre de l'acte d'exécution fixant le programme son travail annuel. Elle serait composée de fonctionnaires des Etats-membres et de la Commission et pourrait être mise en place à compter de l'année 2014 à partir des groupes de travail constitués sur le système ICS.

Structure légère et réactive avec des missions bien ciblées, la « task-force » constituerait un centre commun d'analyse de risque pour améliorer le fonctionnement du système européen ICS de contrôles à des fins de sûreté et de sécurité. Ses missions porteraient sur :

- l'amélioration du cadre commun de gestion des risques avec l'établissement de critères communs aux Etats-membres, qui compléteraient les critères nationaux (il est essentiel de différencier les risques européens et les risques régionaux qui dépendent de la sensibilité et des enjeux propres à chaque frontière et à chaque vecteur de transport) ;
- l'enrichissement des données contenues dans les déclarations sommaires d'entrée envoyés au bureau de douane d'arrivée, tel que prévu à l'article 127 du CDU ;
- la préparation de plans européens de gestion de crise en cas de survenance d'une menace commune, comme l'ont montré les crises des bombes sales ou les conséquences de l'accident nucléaire de Fukushima.

Cette structure n'aurait pas en charge la prescription de contrôles dans les bureaux de douanes des systèmes douaniers nationaux, qui relèvent de décisions nationales ou locales.

Les esprits ne sont pas mûrs pour ce type de structure lourde avec des missions très opérationnelles exercées au niveau européen, à l'image du centre américain d'analyse de risque dans la région de Washington. Il faut aussi préciser que l'organisation de la gestion du système ICS au sein des systèmes douaniers nationaux n'est pas encore stabilisée et qu'il serait prématuré de rechercher des évolutions très radicales sur la gestion des risques à l'échelle européenne.

Le moment venu, la question d'un renforcement des missions et des moyens de ce centre commun d'analyse de risque pourra se poser, avec des contrôles prescrits au niveau européen. La préfiguration d'une telle structure nécessiterait un important travail de préparation et des investissements informatiques lourds, aujourd'hui hors de portée.

4.3.2. Propositions relatives à la fonction de délivrance des renseignements tarifaires contraignants (RTC)

Les RTC correspondent à une procédure européenne renforcée par le nouveau Code des douanes de l'Union et leur délivrance incarne bien l'application du tarif extérieur commun concernant une ressource propre de l'Union européenne. Pourtant des solutions communautaires comme la mise en place d'un guichet unique européen, *qui s'appuierait sur le réseau des douanes nationales et des laboratoires d'analyse*, n'ont jamais pris forme pour éliminer les divergences d'interprétation et améliorer la qualité de service aux opérateurs économiques mais également pour mutualiser les ressources entre les administrations douanières.

Dans un premier temps, il nous semble nécessaire d'accentuer la pression sur le déroulement de la procédure actuelle de résolution des divergences tarifaires, relevant de la direction générale TAXUD et de la comitologie européenne. Nous devons demander à la Commission un suivi objectif et documenté du fonctionnement de cette procédure, avec une mesure précise des délais de traitement, du nombre de divergences tarifaires et de l'application des décisions européennes en matière de classement tarifaire et de révocation des RTC nationaux erronés qui subsisteraient.

A terme nous devons envisager un guichet unique européen en contact direct avec les opérateurs économiques pour délivrer ces renseignements douaniers aux opérateurs et assurer une réelle sécurité juridique.

Plusieurs options sont envisageables en termes de formes institutionnelles :

Rapport

- ◆ l'amélioration de l'existant, l'instruction des demandes serait effectuée par les autorités douanières nationales mais les renseignements seraient validés préalablement par un groupe d'expert permanent, composé de fonctionnaires européens et nationaux dans le cadre du programme Douane 2020 ;
- ◆ une solution intergouvernementale, avec la mise en place de centres communs régionaux spécialisés par thématiques de produits de la nomenclature du tarif extérieur commun, constitués des administrations nationales volontaires⁸⁴ ;
- ◆ une solution communautaire, qui pourrait se traduire par le traitement des RTC par un service de la Commission ou la création d'une agence d'exécution chargée de la délivrance des RTC. Cette solution lourde en termes de gestion pourrait nécessiter d'amender le Code des douanes de l'Union qui prévoit la délivrance des RTC par les autorités douanières nationales⁸⁵.

Proposition n° 3 : A court terme, améliorer l'efficacité de la procédure européenne traitement des divergences d'interprétation en matière de renseignements tarifaires contraignants (RTC). Demander à la Commission un rapport annuel sur l'efficacité des procédures pour documenter les progrès réalisés et les inefficiences persistantes. A terme mettre en place un guichet unique européen en matière de délivrance de RTC véritablement européens garantissant une pleine sécurité juridique aux opérateurs.

4.3.3. Propositions relatives à la fonction de délivrance du statut européen d'opérateur économique agréé (OEA)

Malgré les efforts de standardisation des modalités de délivrance de ce statut européen encore jeune, les opérateurs économiques mettent en avant deux séries de difficultés : d'une part des pratiques hétérogènes en termes de délivrance entre les États-membres malgré les lignes directrices européennes, d'autre part une prise en compte insuffisante de ce statut de confiance dans la politique de contrôle dans l'octroi des facilités douanières européennes ou nationales.

Ce statut européen est récent et n'a pas encore atteint sa maturité : il a vocation à devenir, avec le CDU, le pivot de toutes les facilités douanières existantes. La convergence des pratiques douanières entre les douanes européennes doit être recherchée par des voies concrètes qui accompagneront la montée en puissance de ce statut. La promotion externe de ce statut auprès de nos partenaires commerciaux, via des accords de reconnaissance mutuelle, doit se poursuivre⁸⁶.

De façon générale le programme OEA souligne le besoin de convergence des méthodes de travail qui peut être obtenu par le développement des dispositifs de formation continue⁸⁷ des agents des douanes chargés par exemple des missions d'audit ou d'enquête en entreprises.

⁸⁴ Selon une première analyse des services de la Commission, ce système pourrait être mis en place dans le cadre d'actes d'exécution et ne nécessiterait pas de modification du Code des douanes de l'Union.

⁸⁵ La création d'une agence d'exécution pourrait se faire dans le cadre du règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002 portant statut des agences exécutives chargées de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaires. Il faut préciser que l'Union européenne cherche à rationaliser l'organisation des agences et que le contexte n'est pas forcément favorable à la création de nouvelles agences.

⁸⁶ Outre la promotion externe de ce statut, il convient de s'assurer d'une évolution homogène du statut européen et du statut américain équivalent.

⁸⁷ Les dispositifs de formation initiale sont très variables suivant les États-membres, qui peuvent disposer d'école des douanes comme en France et en Allemagne, d'école commune aux services douaniers et fiscaux comme en Espagne ou privilégier le recrutement à l'issue de cursus universitaires et des formations continues.

Rapport

Proposition n° 4 : Renforcer le *monitoring* de la Commission et les revues par les pairs en matière de délivrance du statut d'OEA par les différentes autorités douanières nationales pour s'assurer de l'homogénéité des standards.

Proposition n° 5 : Développer sur la demande des entreprises souhaitant bénéficier du statut d'OEA des audits communs à plusieurs administrations douanières pour en faire un statut véritablement européen.

Proposition n° 6 : Développer les formations communes des douaniers. Ouvrir un module de formation commun sur les audits OEA à l'école des douanes de Tourcoing, positionnée en centre d'excellence européen en matière de formation, en lien avec d'autres écoles européennes volontaires. Etudier sur ce modèle la faisabilité d'un programme de formation continue européen, sorte d'ERASMUS douanier, qui traite plus largement des activités d'audit de procédures douanières et d'enquête en entreprises. Poursuivre les travaux sur la mise en place d'un cadre de compétences européen pour les douaniers.

4.3.4. Propositions relatives à la fonction de lutte contre la fraude

Les priorités nationales en termes de lutte contre la fraude doivent se traduire davantage en des engagements européens pour mieux protéger nos intérêts financiers partagés, à partir des outils juridiques existants qui demeurent sous-exploités.

Puisque les outils existent, c'est le renforcement de l'impulsion politique qui permettra de se donner des objectifs clairs et lisibles. Cela pourrait prendre la forme d'un plan annuel de contrôle incluant des enquêtes communes associant les administrations nationales et l'OLAF. Sur le plan des coopérations opérationnelles entre les administrations nationales, les accords d'échange d'information, par exemple en matière de fraude au régime douanier 42, doivent être systématisés.

Il nous faut aussi tirer les conséquences de la disparition de la structure en piliers qui prévalait avant le traité de Lisbonne et mieux prendre en compte la coopération douanière au sein de la stratégie européenne en matière de sécurité intérieure⁸⁸. Bien que ces questions relèvent d'une compétence partagée entre les Etats-membres et l'Union européenne et non d'une compétence exclusive, il y a place pour davantage de coopération européenne.

Proposition n° 7 : Dans le cadre des orientations stratégiques de l'Union douanière, développer un plan d'action annuel de contrôle incluant des enquêtes communes en matière de fraudes douanières qui associent les administrations nationales et l'office européen de lutte anti-fraude (OLAF). Renforcer la prise en compte de la coopération douanière dans la stratégie européenne de sécurité intérieure.

Le renforcement de lutte contre la fraude suppose aussi de rapprocher les dispositions nationales de sanctions douanières.

⁸⁸ On rappellera que la coopération entre services répressifs, qui comprend notamment la coopération policière et douanière, relève de plusieurs groupes du Conseil. Le rôle du groupe de coopération douanière au Conseil doit être redéfini pour renforcer les actions européennes en ce sens et trouver la bonne articulation avec le groupe anti-fraude et le comité de sécurité intérieure (COSI) créé à la suite du traité de Lisbonne. L'article 71 du TFUE a en effet mis en place un comité permanent de sécurité intérieure (COSI) au sein du Conseil. Il a pour objectif principal de faciliter, promouvoir et renforcer la coordination des actions opérationnelles entre les États membres de l'UE dans le domaine de la sécurité intérieure. A ce titre, il agira dans les domaines, entre autres, de la coopération policière et douanière, la protection des frontières extérieures et la coopération judiciaire en matière pénale.

Rapport

La législation douanière européenne n'a pas concerné jusque-là les sanctions applicables en matière douanière. Les fraudes classiques concernent par exemple des déclarations de douane comportant une description erronée des marchandises importées dans les déclarations de douane afin de profiter de droits de douane moins élevés ou une fausse déclaration de l'origine des marchandises pour bénéficier des règles tarifaires préférentielles ou éviter le paiement de droits anti-dumping et l'application de quotas d'importation (cf. 4.2.4 ci-dessus).

Les sanctions douanières relèvent des dispositions nationales et varient suivant les organisations administratives et les pouvoirs des douaniers⁸⁹. Chaque Etat dispose bien sûr de ses propres traditions juridiques (sanctions administratives ou pénales, sanctions délictuelles ou contraventionnelles, pouvoir de transaction, etc.).

Il nous semble que la cohérence vis-à-vis des opérateurs économiques et l'application uniforme de la législation douanière commune supposeraient de rapprocher les sanctions applicables en matière douanière qui concernent les matières les plus intégrées en matière de fausses déclarations de douane (fraudes à l'espèce, à la valeur ou à l'origine des marchandises). L'harmonisation juridique des sanctions douanières, même limitées aux sanctions administratives, nous semble hors de portée compte-tenu de la diversité des traditions juridiques et des sensibilités nationales. Toutefois la fixation de standards minimum de sanctions enverrait un signal positif pour les opérateurs.

L'initiative de la Commission de présenter à la fin de l'année 2013 un projet de directive relative aux sanctions douanières nous semble bienvenue, elle devrait porter sur des seuils minimum de sanctions douanières dans le champ administratif⁹⁰. Nous espérons qu'il sera examiné favorablement par le Conseil et le Parlement européen.

Proposition n° 8 : Soutenir les projets de la Commission de rapprochement des sanctions applicables en matière douanière en fixant des standards minimum de sanctions.

4.3.5. Propositions relatives aux capacités douanières

La promotion d'une approche plus intégrée peut également concerner les capacités des administrations douanières, dans un contexte de restrictions budgétaires mais de besoins d'investissements techniques toujours importants (équipements de contrôle, laboratoires d'analyse).

Nous devons continuer à homogénéiser les systèmes douaniers à l'intérieur de l'Union douanière et poursuivre le soutien aux capacités douanières des Etats au niveau de notre frontière extérieure commune, notamment pour mieux combattre les trafics illicites de marchandises.

⁸⁹ Un groupe de travail du programme Douane 2013 a rendu un rapport en juillet 2010 sur les sanctions douanières, étudiant les divergences et les convergences en matière de sanctions douanières et des pistes de rapprochement.

⁹⁰ Il conviendra d'analyser avec attention le choix de la base juridique retenue pour ce projet de directive, qui reflète l'ancienne structure en piliers de l'Union européenne. Les sujets douaniers s'appuient généralement sur l'article 33 du TFUE relatif à la coopération en matière douanière. Les questions pénales, par nature plus sensibles, relèvent d'autres dispositions. L'article 83 du TFUE traite du rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale et des directives peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions.

Rapport

A cet effet le commissaire européen Algirdas Semeta, en charge de la fiscalité et de l'Union douanière a rappelé la disponibilité des **instruments financiers de la politique de cohésion⁹¹ d'une part et de voisinage d'autre part** qui complètent d'autres programmes communautaires existants (programme Douane 2020, programme Hercule⁹²), par exemple pour financer des programmes d'équipements de contrôle ou de formation d'agents douaniers. L'appui de la Commission au montage de ces projets parfois complexes à bâtir pour bénéficier de financements européens doit être renforcé.

Proposition n° 9 : Mobiliser davantage la politique de cohésion d'une part pour réduire les différences de capacités douanières entre les États-membres et la politique de voisinage d'autre part pour soutenir les capacités douanières des pays voisins à l'Est et à la rive Sud de la Méditerranée.

L'amélioration de nos capacités douanières peut aussi passer par des projets concrets de mutualisation. Un groupe européen des laboratoires des douanes (GPL) a été constitué dès 1999 et réunit près de 80 laboratoires européens⁹³ pour échanger des expériences et des bonnes pratiques. Leur expertise est essentielle en matière de contrôle de marchandises et de délivrance de RTC ou d'identification des produits prohibés. Ce groupe doit devenir un véritable **réseau intégré des laboratoires européens**, qui outre les échanges d'expérience puisse organiser des mutualisations d'investissement, souvent coûteux et des prestations de service partagées pour plusieurs administrations nationales⁹⁴.

Proposition n° 10 : Constituer un véritable réseau intégré des laboratoires des douanes et prévoir le cas échéant des conventions de service entre un laboratoire avec les autorités douanières d'autres Etats-membres afin de mutualiser les capacités des laboratoires.

⁹¹ Lettre du commissaire Semeta au ministre de l'économie et des finances en date du 3 juillet 2013.

⁹² Le programme Hercule a été établi par la décision n° 804/2004/CE du Parlement et du Conseil pour la période 2004-2006. Par la décision n° 878/2007/CE, ce programme a été prolongé pour la période 2007-2013. Il vise à promouvoir des actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union, avec des taux de subvention allant de 50 à 90 % des actions éligibles à un financement européen. Le programme Hercule II, pour la période 2007-2013, bénéficiait d'un budget de 98,5 M€. Les nouveaux programmes opérationnels 2014-2020 débiteront en 2014.

⁹³ Il faut préciser que les choix de gestion ne sont pas les mêmes suivant les Etats-membres qui disposent généralement tous d'un réseau de laboratoires. La France par exemple dispose d'un réseau national de laboratoires communs à la douane et la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DCCRF). Le Royaume-Uni externalise les analyses à des laboratoires privés. Les laboratoires sont généralement spécialisés par types de produits.

⁹⁴ Les conventions de service devraient pouvoir prévoir une reconnaissance mutuelle des analyses en laboratoire pour assurer leur sécurité juridique dans le cadre de contentieux douaniers.

5. La France, en prenant une initiative politique, peut contribuer à appuyer la Commission et entraîner ses partenaires européens pour redynamiser les réflexions sur l'avenir de l'Union douanière et nourrir le programme de travail de la future Commission

5.1. La France peut prendre des initiatives fortes dans l'Europe douanière du fait de son engagement ancien pour l'Union douanière et de l'organisation très intégrée de sa douane

Les traités européens confèrent à la Commission un rôle central du fait de son monopole d'initiative législative et de la compétence exclusive de l'Union pour les règles relatives à l'Union douanière. Cette prédominance juridique de la Commission ne n'implique pas l'effacement des Etats-membres. Outre leurs missions législatives au Conseil, exécutives pour appliquer le droit de l'Union et opérationnelles gérer les systèmes douaniers, les Etats-membres exercent traditionnellement une initiative de l'initiative. Ils peuvent inviter la Commission à agir, par l'entremise de conclusions du Conseil. Le groupe de politique douanière, qui réunit les directeurs généraux des douanes et la Commission, constitue une instance qui pourrait exercer des missions stratégiques.

Pour bien fonctionner, **l'Union douanière a besoin d'Etats-membres qui s'impliquent aux côtés de la Commission** pour développer un agenda commun. La direction générale TAXUD elle-même ne peut que bénéficier d'une présence active des Etats-membres pour que les sujets douaniers pèsent davantage au sein des différents services de la Commission, jusqu'au collège des Commissaires. Les Etats-membres peuvent contribuer à ce que la question douanière soit davantage prise en compte dans les autres politiques de la Commission – en matière de politique commerciale, de transport maritime ou de commerce électronique par exemple - qui ont parfois tendance à mettre au second plan les enjeux douaniers.

Du fait de l'antériorité de ses prises de position en faveur du renforcement de l'Union douanière⁹⁵ et de l'organisation intégrée de son administration qui couvre l'ensemble des missions douanières, la France est en capacité d'exercer un leadership au sein de l'Europe douanière.

La douane française, outre les missions classiques de dédouanement, contrôle des marchandises et de perception des droits de douane, dispose de pouvoirs d'enquête étendus et exerce les missions de surveillance et de répression des trafics illicites. Cette organisation intégrée lui permet de dépasser l'ancienne structure en piliers de l'Union douanière, qui opposait les sujets économiques relatifs à l'Union douanière et les sujets plus régaliens de l'ancien troisième pilier en matière de lutte contre les trafics, la contrebande ou les contrefaçons.

⁹⁵ L'administration des douanes a eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises en faveur du renforcement de l'Union douanière lors des rencontres des directeurs généraux (notamment à Séville en 2011 et à Dublin en 2013) ; ces positions sont également relayées par la directrice générale des douanes et des droits indirects au sein du groupe de haut niveau sur l'évolution de la gouvernance interne de l'Union douanière.

Les échanges avec les partenaires européens rencontrés par la mission (Allemagne, Espagne, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni) témoignent du bon accueil réservé à la mission. Ceci montre la possibilité pour la France de contribuer à redynamiser les réflexions sur l'Union douanière, à condition de retenir une approche pragmatique et ouverte sur les positions de nos partenaires. Nous devons continuer à convaincre le plus grand nombre de partenaires. Nous devons rappeler que des approches plus intégrées nécessitent une taille critique et doivent tenir compte de la répartition géographique des flux de l'Union douanière sur un groupe restreint de pays⁹⁶.

Dans ce contexte, des initiatives politiques françaises portées par les Ministres seraient très bienvenues et peuvent jouer un rôle puissant pour appuyer la Commission et élever la question de l'avenir de l'Union douanière au niveau du Conseil.

5.2. L'année 2014 est propice à des initiatives politiques pour préparer le programme de travail de la future Commission et rechercher une plus grande mobilisation du Conseil

L'année 2014 sera une année importante sur la scène européenne avec le renouvellement du Parlement européen et la nomination d'une nouvelle Commission. En matière douanière, le premier semestre contient plusieurs échéances importantes avec la présentation par la Commission au début de l'année de textes d'application du Code des douanes de l'Union et la publication au printemps d'un document stratégique issu du groupe de haut niveau sur l'évolution de la gouvernance de l'Union douanière (le « blueprint ») qui sera examiné sous la présidence grecque du Conseil.

Nous devons mettre à profit cette période de transition pour porter nos idées sur l'avenir de l'Union douanière. Nous pourrions ainsi contribuer au programme de travail de la future Commission⁹⁷, qui doit comporter un volet douanier ambitieux au sein des initiatives concernant le marché intérieur, qui pourra s'inspirer de la feuille de route défendue dans ce rapport. Il serait également opportun de sensibiliser le nouveau Parlement européen au contenu de la feuille de route.

Pour accorder à ce programme le bon niveau de soutien politique nous devons également viser l'adoption pour la fin d'année 2014 de **nouvelles conclusions du Conseil sur l'Union douanière**. Si nous voulons donner à l'Union douanière un bon niveau d'impulsion politique, nous avons besoin de conclusions annuelles du Conseil qui puissent faire le bilan des grandes actions entreprises et dresser des priorités pour l'année à venir.

⁹⁶ Ainsi en 2011, 83,5 % des droits de douane ont été collectés par sept Etats, respectivement l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie, la Belgique, la France et l'Espagne.

⁹⁷ La nouvelle Commission européenne devrait être installée à la fin de l'année 2014 en novembre ou décembre.

SYNTHESE

L'avenir de l'Union douanière doit nous mobiliser et redevenir un sujet de débat politique. L'Europe douanière est restée au milieu du gué, alors que ce système a encore un fort potentiel intégrateur.

L'Union douanière fait partie des acquis historiques de la construction européenne mais elle est perçue à tort comme une construction achevée. Ses bénéfices sont réels, tant sur le plan de la protection des consommateurs que du soutien à la compétitivité des entreprises européennes. Son socle juridique est solide, il repose sur une compétence exclusive de l'Union et vient d'être conforté par l'adoption d'un nouveau Code des douanes de l'Union par le Parlement européen et le Conseil.

Pourtant, dans l'exercice de ses missions opérationnelles, son organisation est encore trop fragmentée entre les 28 systèmes douaniers nationaux qui n'ont pas pleinement tiré la conséquence de la disparition des frontières internes en 1993 et d'une gestion nécessairement solidaire de notre frontière extérieure commune qui régule l'accès à notre grand marché intérieur. Les mécanismes de coordination entre les douanes nationales sont trop souples, voire faibles. Les divergences d'application de la législation douanière nuisent à la cohérence de l'Union douanière et à la compétitivité de notre zone commerciale.

Le diagnostic sur les imperfections de notre Union douanière et les limites des coopérations administratives, existantes mais trop ponctuelles, est globalement admis de tous. Mais la maturation de la réflexion sur l'avenir de l'Union douanière est trop lente.

Les administrations douanières nationales et la direction générale TAXUD à la Commission ont ouvert plusieurs questions sur l'avenir de l'Union douanière et sur des fonctions essentielles qui pourraient faire l'objet d'approches plus intégrées (gestion des risques, délivrance des renseignements tarifaires contraignants, soutien aux opérateurs économiques de confiance).

Pourtant la prise de décision est trop lente en raison d'une **approche sans doute trop technicienne, faute d'un soutien politique suffisant car l'Europe douanière est trop souvent considérée comme un sujet du passé**. Cette lenteur contraste avec la dynamique des flux de marchandises et la sophistication constante des circuits de fraude.

En donnant à l'Union douanière les bons signaux politiques, nous pouvons progresser de façon pragmatique et avancer rapidement sur des sujets concrets, afin d'évoluer vers une Union douanière plus intégrée.

Ce rapport développe une feuille de route de propositions, résolument inspirées par le pragmatisme et ne nécessitant pas de nouvel acte législatif : l'activation des bases juridiques existantes dans le Code des douanes et l'adoption d'actes d'exécution seraient suffisantes.

Rapport

Nous devons privilégier des **convergences sur des fonctions opérationnelles ciblées** – la gestion des risques via le système européen ICS ou la délivrance des renseignements tarifaires contraignants pour appliquer de façon véritablement harmonisée le tarif extérieur commun. Nous avons également besoin d'une **gouvernance renforcée pour donner une impulsion stratégique à l'Union douanière** : le groupe de politique douanière, qui réunit les directeurs généraux des douanes et la Commission, est la bonne instance mais elle est aujourd'hui trop faible. Le Conseil pourrait utilement adopter chaque année des conclusions ou des résolutions sur l'Union douanière pour dresser des priorités et faire le point sur les progrès au cours de l'année écoulée. Les Etats-membres aussi doivent prendre leurs responsabilités aux côtés de la Commission.

Comment y parvenir ? Comment convaincre nos partenaires européens ?

La France peut y contribuer largement, en appuyant la Commission : elle est en capacité d'exercer un leadership dans l'Europe douanière du fait de son engagement ancien en faveur du renforcement de l'Union douanière et de l'organisation très intégrée de sa douane. Nos partenaires européens se sont montrés réceptifs à la démarche française et très sensibles à notre approche pragmatique.

Mais sans soutien politique, nous courons le risque de ne pas aboutir et de perdre encore d'autres années.

L'année 2014 sera une année décisive, en matière européenne de façon générale avec le renouvellement du Parlement européen et la nomination d'une nouvelle Commission, comme en matière douanière, avec la publication d'un document stratégique sur l'Union douanière et la préparation des textes d'application du nouveau Code des douanes de l'Union.

Une initiative politique française dès le premier semestre 2014 serait très bienvenue pour enrichir le programme de travail de la future Commission et viser l'adoption de conclusions mobilisatrices du Conseil sur l'Union douanière d'ici la fin de l'année 2014.

A Paris, le 6 décembre 2013

Le Sénateur

Richard Yung

Pièce jointe n° 1 – Synthèse des propositions

Cette feuille de route de dix propositions cible des fonctions opérationnelles ayant un fort potentiel intégrateur.

Elle traite successivement de la fonction de gestion des risques le long des chaînes d'approvisionnement du grand marché intérieur (propositions 1 et 2), de la délivrance des renseignements tarifaires contraignants aux entreprises en application du tarif extérieur commun (proposition 3), de la gestion du statut européen d'opérateur économique agréé (OEA) accordé aux opérateurs de confiance (propositions 4 à 6), de la lutte contre la fraude (propositions 7 et 8) et de questions plus larges relatives aux capacités douanières (propositions 9 à 10).

Proposition n° 1 : Soutenir les expérimentations de groupe commun d'analyse de risque au sein du système ICS envisagées dans le cadre des instances informelles de coordination des grands Etats d'arrivée des marchandises sur la façade Nord-Atlantique (Allemagne, France, Pays-Bas, Royaume-Uni) et de la façade Méditerranéenne (Espagne, France, Italie, Portugal) et les élargir progressivement aux autres pays volontaires.

Proposition n° 2 : Mettre en place une « task-force » européenne, en charge de la gestion des risques et du pilotage stratégique du système européen système ICS – ECS dans le cadre du programme Douane 2020.

Proposition n° 3 : A court terme, améliorer l'efficacité de la procédure européenne traitement des divergences d'interprétation en matière de renseignements tarifaires contraignants (RTC). Demander à la Commission un rapport annuel sur l'efficacité des procédures pour documenter les progrès réalisés et les inefficiences persistantes. A terme mettre en place un guichet unique européen en matière de délivrance de RTC véritablement européens garantissant une pleine sécurité juridique aux opérateurs.

Proposition n° 4 : Renforcer le *monitoring* de la Commission et les revues par les pairs en matière de délivrance du statut d'OEA par les différentes autorités douanières nationales pour s'assurer de l'homogénéité des standards.

Proposition n° 5 : Développer sur la demande des entreprises souhaitant bénéficier du statut d'OEA des audits communs à plusieurs administrations douanières pour en faire un statut véritablement européen.

Proposition n° 6 : Développer les formations communes des douaniers. Ouvrir un module de formation commun sur les audits OEA à l'école des douanes de Tourcoing, positionnée en centre d'excellence européen en matière de formation, en lien avec d'autres écoles européennes volontaires. Etudier sur ce modèle la faisabilité d'un programme de formation continue européen, sorte d'ERASMUS douanier, qui traite plus largement des activités d'audit de procédures douanières et d'enquête en entreprises. Poursuivre les travaux sur la mise en place d'un cadre de compétences européen pour les douaniers.

Proposition n° 7 : Dans le cadre des orientations stratégiques de l'Union douanière, développer un plan d'action annuel de contrôle incluant des enquêtes communes en matière de fraudes douanières qui associent les administrations nationales et l'office européen de lutte anti-fraude (OLAF). Renforcer la prise en compte de la coopération douanière dans la stratégie européenne de sécurité intérieure.

Rapport

Proposition n° 8 : Soutenir les projets de la Commission de rapprochement des sanctions applicables en matière douanière en fixant des standards minimum de sanctions.

Proposition n° 9 : Mobiliser davantage la politique de cohésion d'une part pour réduire les différences de capacités douanières entre les États-membres et la politique de voisinage d'autre part pour soutenir les capacités douanières des pays voisins à l'Est et à la rive Sud de la Méditerranée.

Proposition n° 10 : Constituer un véritable réseau intégré des laboratoires des douanes et prévoir le cas échéant des conventions de service entre un laboratoire avec les autorités douanières d'autres Etats-membres afin de mutualiser les capacités des laboratoires.

Pièce jointe n° 2 – Liste des personnes rencontrées⁹⁸

1. Ministres

- ◆ M^{me} Nicole Bricq, ministre du commerce extérieur
- ◆ M. Thierry Repentin, ministre délégué aux affaires européennes

2. Cabinet des ministres

2.1. Ministre de l'économie et des finances et ministre délégué au budget

- ◆ M. François Adam, directeur de cabinet adjoint du ministre de l'économie et des finances
- ◆ M^{me} Charlotte Leca, conseillère chargée de la modernisation et des relations sociales
- ◆ M. Jean Maia, conseiller juridique du ministre de l'économie et des finances et du ministre délégué au budget et M. Fabrice Aubert, son successeur

2.2. Ministre du commerce extérieur

- ◆ M. Vincent Aussiloux, conseiller de la ministre du commerce extérieur
- ◆ M. Yohann Petiot, chef adjoint de cabinet de la ministre du commerce extérieur

2.3. Ministre délégué aux affaires européennes

- ◆ M^{me} Séverine Wernert, conseillère du ministre délégué aux affaires européennes
- ◆ M. François-Stéphane Hamon, conseiller du ministre délégué aux affaires européennes

3. Direction générale des douanes et des droits indirects

- ◆ M^{me} Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et des droits indirects
- ◆ M. Francis Bonnet, chef de service
- ◆ M. Jean-Paul Balzamo, sous-directeur des affaires juridiques, du contentieux, du contrôle et de la lutte contre la fraude (D)
- ◆ M. Jean-Michel Thillier, sous-directeur du commerce international (E)
- ◆ M. Jean-François Dutheil, délégué aux relations internationales
- ◆ M^{me} Katell Guiziou, chef du bureau de la politique tarifaire et commerciale (E1)
- ◆ M. Gil Lorenzo, chef du bureau de la politique des contrôles (D2)
- ◆ M. Yvan Zerbini, directeur régional des douanes du Havre

⁹⁸ La seconde phase de la mission fournira l'occasion de poursuivre les consultations auprès de nos partenaires européens et des différentes parties prenantes françaises.

4. Autres administrations

4.1. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Pierre Gaudin, chef du pôle commerce extérieur

4.2. Direction de la législation fiscale

- ◆ M. Antoine Magnant, sous-directeur (sous-direction D)

5. RPUE et SGAE

5.1. Représentation permanente auprès de l'Union européenne

- ◆ M. Philippe Etienne, ambassadeur
- ◆ M. Jean-Paul Thuillier, ministre-conseiller pour les affaires économiques
- ◆ M^{me} Christine Dubois, conseillère chargée des questions douanières

5.2. Secrétariat général aux affaires européennes

- ◆ M. Serge Guillon, secrétaire général aux affaires européennes, conseiller Europe du Premier ministre
- ◆ M. Rodolphe Pellé, chef du secteur RELEX

6. Déplacements européens

6.1. Allemagne

6.1.1. Ministère des finances

- ◆ M. Werner Gatzer, secrétaire d'Etat
- ◆ M. Peter Bille, adjoint au directeur général des douanes
- ◆ M. Thomas Schmidt, chef du bureau des relations internationales douanières

6.1.2. Ambassade de France

- ◆ M^{me} Anne-Laure de Coincy, ministre-conseillère pour les affaires économiques et financières
- ◆ M. Yvan Chazalviel, attaché douanier

6.2. Espagne

6.2.1. Agence fiscale du ministère des finances

- ◆ M^{me} Maria Pilar Jurado, directrice des douanes au sein de l'agence fiscale (Agencia Tributaria)
- ◆ M^{me} Maria Luisa Gonzalez Adreu, directrice adjointe
- ◆ M^{me} Angeles Marin Ramirez, sous-directrice

6.2.2. Ambassade

- ◆ M. Jérôme Bonnafont, ambassadeur
- ◆ M. Philippe O'Quin, ministre-conseiller pour les affaires économiques et financières
- ◆ M^{me} Christine Toudic, consule générale
- ◆ M. Mikaël Le Pimpec, attaché douanier

6.3. Pays-Bas

6.3.1. Ministère des finances

- ◆ M^{me} Angélique Berg, directrice générale des affaires fiscales et douanières
- ◆ M^{me} Aly van Berckel, directrice générale de l'administration
- ◆ M. Hans van Bodegraven, directeur
- ◆ M. Kees Beaufort, attaché douanier auprès de la représentation permanente des Pays-Bas auprès de l'Union européenne

6.3.2. Ambassade

- ◆ M. Pierre Ménat, ambassadeur
- ◆ M. Julliard, premier conseiller
- ◆ M. Nicolas Le Gall, attaché douanier

6.4. Pologne

6.4.1. Ministère des finances

- ◆ M. Tomasz Michalak, directeur du département de la politique douanière
- ◆ M. Jan Zrałek, adjoint au directeur

6.4.2. Ambassade de France

- ◆ M. Pierre Buhler, ambassadeur
- ◆ M. Jean-Marc Fenet, ministre-conseiller pour les affaires économiques et financières
- ◆ M. Patrick Pillon, conseiller financier

6.5. Royaume-Uni

6.5.1. Ministère des finances – HMRC

- ◆ M. Bill Williamson, directeur des douanes
- ◆ M^{me} Angela Shephard, adjointe au directeur des douanes
- ◆ M^{me} Zoe Woodrow, responsable des affaires européennes et internationales

6.5.2. Ambassade de France

- ◆ M. Bernard Emié, ambassadeur
- ◆ M. Jean-Jacques Richard, attaché douanier

6.6. Union européenne – Commission européenne

- ◆ M. Mirosław Zielinski, directeur de la politique douanière, la législation et le tarif douanier à la direction A de la direction générale TAXUD
- ◆ M^{me} Maria-Manuela Cabral, membre du cabinet du commissaire en charge de la fiscalité et de l'Union douanière
- ◆ M^{me} Tiina Satuli, membre du cabinet du commissaire en charge de la fiscalité et de l'Union douanière
- ◆ M. Tomas Kucirek, chef de l'unité de la politique douanière, direction A de la direction générale TAXUD
- ◆ M. Edouard Bourcieu, responsable des politiques de stratégie commerciale, direction générale TRADE

7. Parlement européen

- ◆ M^{me} Constance Le Grip, députée européenne

8. Personnalités qualifiées

- ◆ M. Pierre Deprost, inspecteur général des finances
- ◆ M. Jérôme Fournel, ancien directeur général des douanes et des droits indirects
- ◆ M. Christophe Lecourtier, directeur général d'Ubifrance
- ◆ M. François Mongin, ancien directeur général des douanes et des droits indirects
- ◆ M. Alexis Rouque, directeur général du port autonome de Paris, président de HAROPA
- ◆ M. Hervé Martel, directeur général du grand port maritime du Havre
- ◆ M. Hervé Cornède, directeur commercial du grand port maritime du Havre
- ◆ M. Fabian Zuleeg, économiste en chef au Centre des politiques européennes (EPC)

9. Opérateurs économiques

- ◆ M. Louis Amand, société JF Hillebrand
- ◆ M. Jean-François Auzeau, société Ziegler
- ◆ M. Jean-Philippe Lacroix, président du comité Douane du Medef et de Business Europe

Rapport

- ◆ M. Olivier Partouche et M. Timothé de Romance, société Republic Technologies
- ◆ M^{me} Joëlle Perez et M. Eric Sensi, société Seita
- ◆ M. Francis Vallat, président du cluster maritime français

Les fonctions de rapporteur de la mission ont été exercées par M. Nathanael Mason-Schuler, inspecteur des finances.

Rapport

Pièce jointe n° 3 – Lettre de mission du Premier ministre

Le Premier Ministre

1 0 2 3 / 1 3 SG

Paris, le 3 1 MAI 2013

Madame la Ministre,

J'ai décidé, dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 297 du code électoral, de placer Monsieur Richard YUNG, Sénateur, en mission temporaire auprès de vous.

Sa mission portera sur l'amélioration de l'Union douanière en Europe.

La désignation de Monsieur Richard YUNG fera l'objet d'un décret qui sera prochainement publié au Journal officiel.

Vous trouverez ci-joint copie de la lettre de mission adressée à ce parlementaire.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de mes respectueux hommages.



Jean-Marc AYRAULT

Madame Nicole BRICQ
Ministre du commerce extérieur
139, rue de Bercy
75012 PARIS

Rapport

Le Premier Ministre

Paris, le 31 MAI 2013

1021/13 SG

Monsieur le Sénateur,

L'union douanière est au cœur de la construction de l'Union européenne : elle constitue le socle du marché intérieur et le bras opérationnel de la politique commerciale commune.

Une réflexion et des initiatives sur son fonctionnement s'imposent pour relever des défis économiques, budgétaires, sanitaires et de sécurité toujours plus importants.

L'absence d'intégration suffisante des fonctions douanières au niveau européen fragilise l'union douanière, et partant, toutes les politiques auxquelles elle participe étroitement.

Les ressources humaines et financières dont disposent les différentes administrations douanières nationales varient considérablement selon les États membres. Les méthodes de ciblage et de contrôle sont hétérogènes. La mise en place de l'interopérabilité informatique se heurte, de fait, à de nombreuses limites qui gênent considérablement les échanges d'informations sur les opérations de dédouanement, comme le constate le rapport du Parlement européen sur la refonte du code des douanes de l'Union.

Les divergences d'interprétation et d'application du droit de l'Union européenne s'avèrent, également, nombreuses. Elles sont d'autant moins acceptables qu'elles portent sur les normes ainsi que sur les renseignements dits "contraignants" (tarifs et origines) et qu'il n'existe pas de procédure rapide de règlement des divergences. Les entreprises ne bénéficient pas d'un traitement équivalent de la part des vingt-sept douanes nationales et se plaignent de l'insécurité, ainsi que des surcoûts, qui en découlent.

Ces pratiques divergentes nuisent à la gestion des risques et ce, aux dépens autant des opérateurs économiques que des consommateurs. Elles rendent insuffisamment efficace la collecte des ressources douanières et fiscales (carrousels TVA) et peuvent conduire à des détournements de trafic préjudiciables aux économies des États membres, encore plus dommageables en temps de sérieuses difficultés financières.

En outre, les douanes doivent appréhender des modèles commerciaux nouveaux, comme le commerce électronique, par exemple dans la lutte anti-contrefaçon, face à une criminalité plus mondialisée. Ceux-ci constituent autant de défis nouveaux auxquels une réponse commune et coordonnée doit se situer au niveau européen.

Monsieur Richard YUNG
Sénateur
SENAT
Palais du Luxembourg
75291 PARIS CEDEX 06

Rapport

Dans ce contexte, plusieurs domaines pourraient faire l'objet d'une approche plus intégrée. Il s'agit notamment de :

- la gestion des risques et de la sûreté des chaînes internationales d'approvisionnement. Les analyses de risques devraient être mutualisées et les échanges de renseignements facilités à travers un "socle informatique unique" de bases de données et de fichiers communautaires ;
- certains aspects de formation professionnelle comme la délivrance du statut d'opérateur économique agréé (OEA), label de confiance délivré par les administrations douanières aux entreprises ayant sécurisé leur processus déclaratif et leur chaîne logistique et d'approvisionnement. Les modalités de délivrance sont trop hétérogènes et nuisent à la crédibilité externe de ce statut communautaire qu'appellent de leurs vœux les entreprises européennes pour faciliter leurs activités sur les marchés export ;
- la délivrance des renseignements contraignants en matière tarifaire. Il n'existe aujourd'hui aucune procédure de règlement rapide des divergences d'interprétation.

Une initiative politique européenne forte sera nécessaire afin d'évoluer vers une union douanière intégrée. Votre expérience de parlementaire, votre connaissance des institutions communautaires et votre expertise reconnue sur les sujets douaniers, vous désignent particulièrement pour explorer les modalités qui permettront le succès d'une telle initiative. Il sera important, en particulier, de conduire un travail d'explication et de persuasion auprès de nos partenaires européens et du Parlement européen.

Vous disposerez, pour l'accomplissement de votre mission, de l'appui des cabinets du Ministre de l'économie et des finances et de la Ministre du commerce extérieur, des services de la Direction générale du Trésor et de la Direction générale des Douanes et Droits indirects ainsi que des services concernés au sein des différents ministères, en particulier du Secrétariat général des affaires européennes, de la Représentation Permanente de la France à Bruxelles et de nos différentes ambassades. Votre mission pourra s'appuyer sur un rapporteur de l'inspection générale des finances.

Au cours des six mois que durera votre mission, vous informerez régulièrement les deux Ministres et mon cabinet de la progression de vos échanges.

Je vous remercie d'avoir accepté de conduire cette mission et je sais pouvoir compter sur votre parfaite mobilisation.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 297 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Madame Nicole BRICQ, Ministre du commerce extérieur.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Marc AYRAULT