5.3 Les instituts de statistiques des États membres transmettront à Eurostat les informations de base élaborées sur des paramètres communs et selon un format technique identique (art. 5 et annexe I).

5.4 Les unités statistiques sont celles définies dans le règlement (CEE) n°696/1993 ou d'autres unités qui seraient définies à l'avenir (art. 6). Un système de contrôle de qualité sera mis en place par la Commission (Eurostat) et les États membres (art. 7).

5.5 Eurostat calculera les PPA une fois par an (art. 8) et sera chargé de les diffuser à un niveau agrégé pour chaque État membre (art. 9).

5.6 Le projet de règlement n'oblige pas les États membres à réaliser des enquêtes dans le seul but de déterminer les coefficients correcteurs applicables aux rémunérations et aux pensions des fonctionnaires et des autres agents des Communautés européennes (art. 10).

5.7 Facteurs de correction temporels et spatiaux. Le calcul des PPA est obtenu à partir des **prix nationaux moyens annuels (art. 2.2)**. Étant donné que «la collecte des données peut être limitée à un ou plusieurs lieux au sein du territoire économique» et «à une période de temps spécifique», les États membres doivent appliquer un **facteur de correction temporel** (dont la durée ne peut dépasser un an) et un **facteur de correction spatial** (dont la durée ne peut dépasser six ans) (Annexe I. Méthodologie, numéros 2 à 4).

Bruxelles, le 13 septembre 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à un environnement sans support papier pour la douane et le commerce»

COM(2005) 609 final — 2005/0247 (COD)

(2006/C 318/08)

Le 17 janvier 2006, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 juillet 2006 (rapporteur: M. BURANI).

Lors de sa 429e session plénière des 13 et 14 septembre 2006 (séance du 13 septembre 2006), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 190 voix pour et 3 abstentions.

1. **Introduction**

1.1 La proposition de la Commission a pour objet un nouveau projet d'informatisation douanière qui, à terme, devrait rendre le système douanier totalement automatisé, interopérable, sûr, accessible et entièrement électronique, sans support papier. Elle constitue le complément nécessaire à la mise en oeuvre du nouveau code des douanes communautaire proposé par la Commission ([1]), sur lequel le CESE s'est déjà prononcé dans un avis distinct.

1.2 L'adoption du système d'informatisation proposé suppose des efforts conjoints et coordonnés de tous les États membres, non seulement en ce qui concerne les douanes, mais aussi vis-à-vis des organismes responsables des frontières autres que les frontières douanières, lesquels doivent assumer l'engagement pratique de mettre en oeuvre les concepts d'**interface unique** et de **guichet unique**: ces deux objectifs permettront aux opérateurs un fonctionnement simplifié, plus rapide et plus économique des opérations douanières, et aux douanes des contrôles plus efficaces de gestion des risques.

1.3 Les États membres ont déjà consenti des investissements notables pour la mise en oeuvre de systèmes douaniers informatisés: il existe cependant entre ces derniers des différences sensibles, tant en termes de niveau de sophistication que pour ce qui est de la réglementation et de l'utilisation des données. L'harmonisation à laquelle on est jusqu'à présent parvenu est donc insuffisante, ce à quoi vient s'ajouter un problème plus important encore et non encore résolu: celui de la **non-interopérabilité des systèmes**.

([1]) COM(2005) 608 final.

1.4 L'interopérabilité permettra l'échange d'informations entre les administrations des différents pays; le projet, ce qui témoigne de l'attention qui est portée aux citoyens, prévoit aussi la possibilité de fournir des **interfaces avec les opérateurs commerciaux**, non seulement pour permettre la mise en oeuvre du principe du guichet unique, mais aussi pour garantir l'échange d'informations. Lorsqu'il sera pleinement opérationnel, le nouveau système informatisé constituera un progrès marquant, du moins du point de vue purement douanier, vers l'achèvement d'un marché intérieur unifié, dont les seules frontières seront externes. Force est toutefois de rappeler que la dimension globale des marchés exige qu'il soit tenu compte des rapports avec les pays tiers. Or, cet aspect n'est pas évoqué dans le document de la Commission.

2. **Observations générales**

2.1 La Commission relève qu'un système douanier centralisé plutôt que des systèmes douaniers interopérables aurait également pu répondre aux objectifs d'informatisation; elle précise toutefois que cette solution n'est pas possible, pour différentes raisons, parmi lesquelles la difficulté de transférer les responsabilités opérationnelles des États membres à la Commission même, par dérogation aux principes de proportionnalité et de subsidiarité. En toute probabilité, le véritable motif de cette impossibilité réside toutefois dans la réticence des États membres à céder leurs prérogatives, quoiqu'ils soient conscients du fait qu'une partie des recettes douanières relève de la compétence directe du budget communautaire. Le CESE estime que la gestion communautaire des douanes devrait figurer parmi les objectifs à long terme de l'Union: une gestion de ce type présenterait des avantages en termes de simplicité, de fiabilité et de coûts, ainsi que du point de vue de l'interopérabilité avec d'autres systèmes de l'UE et des pays tiers. Compte tenu des retards potentiels dans la mise en œuvre des systèmes de base conçus par chacun des 25 États membres, il est nécessaire de se demander s'il ne serait pas préférable de mettre en œuvre des systèmes pleinement automatisés tels le Système automatisé d'importation et le Système automatisé d'exportation, reliés par un point d'accès européen unique.

2.2 L'initiative de la Commission s'imposait, dans la mesure où la mise en oeuvre du nouveau code des douanes exige que les procédures soient cohérentes avec les nouvelles règles. Outre cela, elle s'inscrit dans le cadre d'une série d'initiatives adoptées dans plusieurs autres domaines relevant d'e-Europe et de l'administration en ligne ([2]). Plus spécifiquement, elle constitue le prolongement des engagements pris en 2003 suite à la communication de la Commission au Conseil sur «Un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce» ([3]). Ces engagements avaient d'ailleurs été déjà ébauchés — du moins en ce qui concerne la partie relative à la suppression du support papier — dans le programme «Douane 2007» ([4]) et répétés à l'occasion de la modification apportée en 2004 au règlement sur le code des douanes ([5]).

2.3 Le CESE ne peut qu'approuver les principales innovations introduites par le système proposé par la Commission: l'interconnexion des systèmes nationaux, la création d'une interface pour les opérateurs au moyen du guichet unique, la possibilité d'introduire sous forme électronique les demandes de dédouanement et la gestion intégrée des risques sont des bases indéniables de progrès, à condition que les coûts pour la collectivité et pour les opérateurs soient raisonnables. Pour cela, il serait judicieux de considérer les conséquences de ces bouleversements pour les personnels douaniers (moyens, formations, carrières, adaptation).

2.4 Le CESE ne saurait toutefois manquer de formuler quelques observations sur l'intégration des systèmes informatiques et leur complémentarité. La Commission entend parvenir à la pleine interopérabilité des systèmes douaniers: les administrations douanières devront pouvoir échanger des informations entre elles de même qu'avec «les autres autorités concernées par la circulation internationale des marchandises». **Les administrations chargées du prélèvement de la TVA** ne relèvent certainement pas de cette définition. Or, une liaison organique entre les douanes et les administrations de la TVA pourrait être utile en vue de contrôler, ne serait-ce que dans certains cas et pour certaines marchandises, la **falsification des marques d'origine**. Ce phénomène n'est certainement pas nouveau, mais il est en en continuelle expansion: souvent, des marchandises importées de pays tiers sont remises en circulation (moyennant l'acquittement de la TVA) à l'intérieur de la Communauté, avec des marques d'origine européenne ou des marques «européennes» falsifiées …

2.5 Le CESE entend en outre attirer l'attention sur le deuxième considérant de la proposition de décision: «L'action en faveur des services paneuropéens d'administration en ligne … implique des mesures visant à **améliorer l'efficacité** [**de la lutte contre**] **la fraude, la criminalité organisée et le terrorisme …**». L'intention est claire; ce qui l'est moins, c'est de savoir comment les dispositions contenues dans la proposition peuvent permettre d'atteindre ce but. La collecte des données à des fins douanières ne peut en effet servir à d'autres objectifs **sans que le système ne se prête à l'interopérabilité avec d'autres systèmes**.

2.5.1 En décembre 2004, se fondant sur une évaluation de la Commission ([6]) et une recommandation du PE du 14 octobre 2004, le Conseil a adopté le «**programme de La Haye**». Ce programme définissait une série de mesures et d'actions pour renforcer la sécurité dans l'UE et, en particulier, établir une «**coopération policière, douanière et judiciaire**». Un document ultérieur du 10 juin 2005 voyait l'élaboration d'un **plan d'action pour la mise en oeuvre du programme de La Haye**, lequel faisait référence à une résolution du Conseil JAI (Justice et affaires intérieures) du 30 mars 2004 en matière de coopération douanière ainsi qu'à une communication sur la lutte contre trafic transfrontière de marchandises interdites ou réglementées. Dans un document plus récent encore ([7]), la coopération douanière était à nouveau citée parmi les priorités. Tous les projets

([2]) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité des régions, «Le rôle de l'administration en ligne (eGovernment) pour l'avenir de l'Europe», COM(2003) 567 du 26.9.2003.
([3]) COM(2003) 452 du 24.7.2003, cité dans l'avis sur le Code des douanes.
([4]) COM(2002) 26 du 21.3.2002, avis CESE: JO C 241 du 7.10.2002.
([5]) COM(2003) 452 du 4.8.2003, avis CESE: JO C 110 du 30.04.2004.
([6]) COM(2004) 401 final.
([7]) COM(2005) 184 final.

prévus dans les documents précités se fondent sur la **disponibilité d'informations** en matière de répression, élément qui figure également dans le programme de La Haye. Vu l'ensemble de la matière et la nature des projets en cours, il est évident pour le CESE que si l'on envisage un système douanier informatisé — appelé à durer — il faut prévoir qu'au moment de sa mise en oeuvre ou ultérieurement, **la banque de données douanière devra interagir avec d'autres systèmes**, et en particulier avec ceux relevant de la sécurité intérieure, tant en Europe qu'ailleurs. Bien entendu, l'impératif étant toujours celui du respect de la vie privée, du secret professionnel et de la protection des données.

2.5.2 Le document de la Commission ne se fait pas l'écho de cette préoccupation, abstraction faite de la citation visée au paragraphe 2.5.1 Par ailleurs, dans l'exposé des motifs, il n'est aucunement fait état du programme de La Haye. En effet, sous le titre «Cohérence avec les autres politiques et les objectifs de l'Union», ne sont citées que la stratégie de Lisbonne et les initiatives dans le domaine de e-Europe et de l'administration en ligne. Même en tenant compte de l'article 3, point (d), dont il sera question plus bas, une omission de cette importance ne saurait être accidentelle, et la Commission devrait en expliquer clairement les raisons; en tout état de cause, l'on ne saurait accepter de voir simplement renvoyer *sine die* une initiative qui aurait d'ores et déjà dû être adoptée.

2.5.3 Lors de la phase préparatoire du document, la Commission a organisé pas moins de six séminaires en l'espace de deux ans, a interrogé les utilisateurs et a tenu des discussions dans le cadre du comité du code des douanes, du groupe de politique douanière, du groupe Douane 2007 et du groupe de contact avec les opérateurs; en revanche, il n'est aucunement fait mention de contacts avec Europol, avec l'OLAF ni avec d'autres directions de la Commission. Un système ne peut être envisagé en tenant uniquement compte des exigences de ses utilisateurs directs; s'il doit être structuré de telle sorte qu'il puisse être relié à d'autres systèmes, on se doit de connaître les caractéristiques et les besoins de ceux-ci. Le CESE estime voir confirmées ici les réserves déjà manifestées dans son avis sur le code des douanes communautaires quant à l'absence d'une véritable prise de conscience de **l'interdépendance des différentes administrations publiques dans la lutte contre les phénomènes criminels**.

2.5.4 Une modification complète de l'approche suivie dans un sens conforme au paragraphe précédent est probablement rendue difficile par les courts délais de mise en oeuvre imposés par le programme; il ne semble toutefois pas impossible de prévoir dès à présent des **mesures de sécurité pour les «marchandises sensibles»** (armes, explosifs, matériaux nucléaires, machines et équipements pour l'industrie chimique, l'industrie nucléaire et l'industrie de la défense, stupéfiants, alcool, tabac). Ces mesures pourraient se traduire en la collecte de données à transmettre, de manière automatique ou sur demande, aux autorités compétentes dans chacun de ces domaines.

2.6 Les **coûts financés par le budget communautaire** sont, conformément au principe de subsidiarité, ceux qui sont nécessaires pour assurer l'interopérabilité des systèmes, l'interface unique et les portails douaniers. Ces coûts sont estimés à environ 180 Mio EUR, répartis en dotations annuelles de montant croissant, de 4 Mio en 2006 jusqu'à 111 millions à partir de 2011. Le CESE souscrit à ce financement, tout en manifestant sa perplexité quant à la décision d'imputer au budget communautaire les **dépenses relatives aux portails nationaux**: même s'ils est vrai que ceux-ci sont en principe à disposition de tous les opérateurs, tant nationaux que d'autres pays de l'Union, en toute vraisemblance, ils seront dans leur grande majorité utilisés par les opérateurs nationaux. Il serait donc plus indiqué que le coût des portails soit pris en charge par chaque État plutôt que par la Communauté. Naturellement, il en irait tout différemment si la Commission entend se référer aux portails européens, qu'elle n'évoque toutefois pas explicitement.

2.7 S'agissant des **délais de mise en oeuvre**, la Commission a élaboré un calendrier, obligatoire pour tous les États membres. Les délais sont calculés à partir de la date de publication de la décision au Journal officiel: **trois** ans pour l'adoption de systèmes automatisés de dédouanement interopérables, de systèmes d'enregistrement pour les opérateurs économiques et de portails d'information; **cinq ans** pour la constitution d'un réseau de points d'accès uniques et d'un environnement tarifaire conforme aux normes communautaires; **six ans** pour mettre en oeuvre des services d'interface unique. Le CESE estime que ces délais, surtout le premier, ont été établis **avec un certain optimisme**: trois années sont peu de choses si l'on tient compte du fait qu'elles doivent comprendre plusieurs mois d'essais des programmes et d'échanges avec les autres participants. En outre, tous les États membres ne possèdent pas le même niveau d'informatisation ni de disponibilité de ressources financières et humaines. Il serait néfaste pour le fonctionnement du système, et davantage encore pour sa crédibilité, que le non-respect des délais par un ou plusieurs des États membres ne contraigne la Commission à concéder des dérogations. Par conséquent, l'actuel plan stratégique pluriannuel doit être revu afin de tenir compte:

— de la nécessité pour tous les États membres d'avoir pleinement mis en œuvre le système avant qu'il ne devienne opérationnel; et

— de la nécessité pour les entreprises de disposer de 12 mois au minimum au cours desquels préparer les systèmes, après avoir reçu de leurs douanes nationales toutes les exigences imposables à cet égard. Les entreprises industrielles et commerciales ne devraient pas être contraintes de présenter de déclarations sommaires d'importation et d'exportation avant que des systèmes homogènes ne soient pleinement mis en œuvre.

3. **Observations particulières**

3.1 **Article 2: objectifs.** Parmi les objectifs de la proposition figure la recherche d'une approche commune du contrôle des marchandises dangereuses et illicites; eu égard aux considérations formulées par le CESE au paragraphe 2.4.4, cet objectif devrait être formulé différemment.

3.2 **Article 3: échange de données**. Le point (d) de cet article prévoit que les systèmes douaniers doivent permettre les échanges de données avec «d'autres administrations ou agences concernées par la circulation internationale de marchandises». Le CESE s'est déjà exprimé largement sur le caractère limité de cette définition (v. paragraphes 2.4 et suivants). Si la suggestion d'inclure le programme de La Haye dans le chapitre «Cohérence avec les autres politiques de l'Union» est acceptée, la formulation de ce paragraphe devrait être modifiée en conséquence. En tout état de cause, il faut clarifier le libellé du texte, qui peut donner lieu à des interprétations divergentes: soit il est fait référence aux «*administrations … concernées par la circulation internationale de marchandises*» comme alternative aux «*agences*», soit il est fait référence aux «*administrations*» en général, auquel cas il conviendrait de bien spécifier que par cette formulation, la Commission entend mettre en œuvre une approche cohérente avec le programme de La Haye. Le libellé actuel, et par conséquent son interprétation, laissent beaucoup de place à l'incertitude.

3.3 **Article 4: systèmes, services et délais.** Comme indiqué au paragraphe 2.7, les délais de mise en oeuvre du système semblent excessivement optimistes: la Commission devrait approfondir encore ce point, sur le plan technique, avec les États membres ainsi qu'avec **leurs services directement intéressés**, pour s'assurer que tous garantissent explicitement qu'ils sont en mesure d'honorer les engagements pris, et ce dans les délais établis.

3.4 **Article 9: ressources**. L'article 9 répartit entre la Commission et les États membres les ressources humaines, budgétaires et techniques requises, la Commission étant responsable des éléments communautaires et les États membres des éléments nationaux. La formulation de cet article est correcte, mais est liée au contenu de l'article 10 en ce qui concerne le sens et le contenu des notions que sont les «éléments communautaires» et les «éléments nationaux».

3.5 **Article 10: dispositions financières.** Cet article ne prête pas non plus le flanc à des critiques sur le plan de sa formulation, mais il présente des risques quant à son interprétation. Le paragraphe 3 établit que les États membres prennent à leur charge les coûts des éléments nationaux, «notamment des interfaces avec d'autres organismes publics et les opérateurs économiques». Il faudrait partir de l'hypothèse que les **portails** — qui, en règle générale, recourent d'habitude pour leur fonctionnement à la langue nationale et sont réalisés selon les besoins de l'opérateur du pays — sont à considérer comme **éléments nationaux**. Or, il est expliqué dans l'exposé des motifs (v. paragraphe 2.6) qu'ils ont été inclus parmi les **éléments communautaires**, interprétation qui échapperait à celui qui ne lirait que le libellé de l'article. Le CESE estime que ce paragraphe doit être revu: sur le fond, dans le cas où ses observations recevraient un accueil positif, et pour le moins sur la forme, dans le cas contraire, afin que soit respecté le principe de transparence.

3.6 **Article 12: rapports.** Au plus tard le 31 décembre de chaque année, les États membres remettent à la Commission un rapport annuel sur l'avancement de leurs actions et sur les résultats obtenus; de son côté, la Commission envoie aux États membres, au plus tard le 31 mars de chaque année, un rapport consolidé incluant les résultats d'éventuelles visites de contrôle et d'autres contrôles. Ce principe n'est pas en soi critiquable, mais il est loisible de se demander quelles seraient les implications de ces «visites de contrôle» et si leurs résultats devraient être rendus publics.

3.7 **Article 13: consultation des opérateurs économiques.** Il est prévu que la Commission et les États membres consultent «régulièrement» les opérateurs économiques à tous les stades de l'élaboration, du développement et du déploiement des systèmes et services. La consultation adviendrait selon un mécanisme réunissant sur une base régulière un échantillon représentatif d'opérateurs économiques. Le CESE estime que ce type de mécanisme est cohérent avec la pratique communautaire normale et qu'il respecte les principes de la consultation et de la transparence. L'expérience enseigne néanmoins qu'il s'impose que la consultation ne donne pas lieu à de trop nombreuses exigences disparates et autres tendances contradictoires, lesquelles seraient susceptibles de créer des obstacles qui nécessiteraient beaucoup de temps et des compromis déraisonnables pour être surmontés. Il faut donc que la phase consultative soit exhaustive, non sans être compatible avec la nécessité d'une prise de décision diligente.

3.8 **Article 14: pays adhérents et candidats.** L'article prévoit que la Commission informe lesdits pays des initiatives prises et des progrès réalisés lors des différentes étapes, en leur permettant de participer à celles-ci. La formulation est vague: il n'est pas précisé si ces pays peuvent participer en tant que membres actifs ou uniquement comme observateurs, s'ils sont autorisés à mettre en oeuvre des systèmes douaniers parallèles en vue de leur adhésion, ni, dans ce cas, s'ils peuvent bénéficier de contributions du budget communautaire. Le CESE demande qu'une formulation plus transparente soit donnée à cette disposition.

Bruxelles, le 13 septembre 2006.

La Présidente
du Comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND