COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.12.2019
COM(2019) 629 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

conformément à l'article 278 *bis* du Code des douanes de l'Union sur les progrès réalisés dans le développement des systèmes électroniques prévus dans le Code

{SWD(2019) 434 final}

Table des matières

1. INTRODUCTION 2
2. CONTEXTE 3
3. APERÇU GENERAL DES PROGRES REALISES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES SYSTEMES ELECTRONIQUES PREVUS DANS LE CDU 3
4. CONCLUSION 11

1. INTRODUCTION

Le code des douanes de l'Union (CDU)[1], le principal cadre juridique régissant les règles et procédures douanières sur le territoire douanier de l'Union, prévoit le passage à un environnement sans support papier pour les formalités douanières. L'utilisation de systèmes électroniques pour l'ensemble des interactions entre les opérateurs économiques et les autorités douanières réduit les formalités et les coûts administratifs et confère aux douanes un rôle de levier pour soutenir la compétitivité des entreprises européennes. En parallèle, les processus automatisés des systèmes électroniques permettent une collaboration renforcée entre les autorités douanières et l'interopérabilité entre les différents systèmes électroniques, ce qui devrait renforcer la protection des intérêts financiers et économiques ainsi que la protection contre la fraude, les risques pour la sécurité et la sûreté et la pratique visant à sélectionner le point d'entrée le plus favorable.

Pour réaliser cet objectif, en vertu du CDU, la Commission européenne et les États membres doivent mettre à niveau la plupart des systèmes électroniques existants, interconnecter certains de ces systèmes au niveau transeuropéen et introduire plusieurs nouveaux systèmes pour parvenir à l'automatisation complète des procédures et des formalités douanières. L'article 280 du CDU prévoit l'obligation d'établir un programme de travail relatif au CDU[2] (PT CDU) qui répertorie tous les projets et systèmes relatifs au CDU ainsi que les dates de déploiement envisagées. Au total, le PT CDU définit la mise à niveau ou la création de quatorze systèmes transeuropéens et de trois systèmes exclusivement nationaux.

Le premier rapport annuel de la Commission sur les progrès réalisés dans le développement des systèmes électroniques décrit les développements accomplis depuis l'entrée en vigueur du CDU. À cet effet, il s'appuie sur le PT CDU, qui établit un calendrier progressif et cohérent reflétant les étapes de développement de chacun des dix-sept systèmes électroniques, et qui fait office de référence pour rendre compte des progrès.

Les projets répertoriés dans le PT CDU peuvent être répartis en trois catégories de systèmes:

i) onze systèmes centraux transeuropéens devant être conçus ou mis à niveau par la Commission (ils requièrent souvent également le développement ou la mise à niveau de systèmes nationaux par les États membres);
ii) trois systèmes transeuropéens décentralisés devant être conçus ou mis à niveau par la Commission, mais qui présentent une composante nationale devant être mise en œuvre par les États membres; ainsi que
iii) trois systèmes nationaux devant être conçus ou mis à niveau par les États membres eux-mêmes.

Le présent rapport analyse les progrès réalisés pour les trois types de systèmes, et expose également les objectifs à atteindre pour chaque projet, l'architecture du projet et l'approche de planification. Sur cette base, il attire l'attention sur les retards potentiels ainsi que sur les mesures d'atténuation envisagées. L'évaluation globale des progrès réalisés dans la mise en œuvre du PT CDU est résumée en conclusion du présent rapport.

[1]Le CDU a été adopté le 9 octobre 2013 par le règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil. Le paquet législatif du CDU comprend les actes suivants: l'acte délégué du CDU, l'acte d'exécution du CDU, l'acte délégué transitoire du CDU, l'acte d'exécution du CDU établissant des dispositions techniques, et le programme de travail relatif au CDU.
[2]Article 280 du CDU et décision d'exécution de la Commission 2016/578, en cours de mise à jour.

2. CONTEXTE

Le CDU, qui est entré en vigueur le 1er mai 2016, fixait un délai initial au 31 décembre 2020 pour l'achèvement progressif des travaux relatifs à la transition et à la mise en œuvre des systèmes d'information. L'article 278 du CDU prévoit que les systèmes électroniques et sur support papier existants peuvent continuer à être utilisés pour accomplir des formalités douanières (les dénommées «mesures transitoires») jusqu'à ce que les systèmes électroniques pertinents (nouveaux ou mis à jour) prévus par le CDU soient opérationnels.

Début 2019, le Conseil et le Parlement européen ont adopté un règlement[3] établissant de nouveaux délais fixés à 2020, 2022 et 2025 pour cesser l'utilisation des mesures transitoires; les systèmes électroniques pertinents doivent donc être en place dans ces mêmes délais. En vertu de l'article 278 *bis*, la Commission européenne est tenue de présenter un rapport annuel sur les progrès réalisés dans le déploiement des systèmes en cours.

Étant donné que le premier rapport annuel doit être présenté au plus tard le 31 décembre 2019, la Commission a décidé de recueillir des informations sur ces progrès **en s'appuyant sur 1) les rapports que les États membres sont tenus de présenter deux fois par an et 2) une enquête distribuée à ses services et aux États membres.** L'enquête demandait aux destinataires d'indiquer tout retard connu dans les calendriers de planification des systèmes électroniques. Les plans nationaux ainsi que les informations sur les progrès provenant de l'enquête auprès des États membres reflètent principalement la situation à la fin juin 2019. Les données récoltées par l'enquête sont à la fois quantitatives, sous forme d'étapes ou de délais respectés ou non, et qualitatives sous forme de descriptions détaillées portant sur les difficultés rencontrées, les risques anticipés et la complexité estimée des projets.

3. APERÇU GENERAL DES PROGRES REALISES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES SYSTEMES ELECTRONIQUES PREVUS DANS LE CDU

Le travail de développement de systèmes d'information comporte plusieurs phases. Tout d'abord, une analyse de rentabilité est préparée; elle fournit la justification du projet et définit les exigences budgétaires. En général, l'analyse de rentabilité comprend le contexte opérationnel, la description du problème, la description et la portée du projet, les solutions alternatives possibles, les coûts et les délais. Ensuite, un document stratégique est élaboré; il fournit des informations plus détaillées sur la définition du projet en termes d'architecture, de coût, de temps et de risques, ainsi que des informations telles que les étapes, les livrables et l'organisation du projet. Après cela, la modélisation des processus opérationnels, qui consiste à représenter les processus opérationnels découlant de la législation sous forme de flux ou de modèles de processus, est utilisée pour permettre l'élaboration des spécifications fonctionnelles des systèmes. L'avantage de représenter les modèles de processus sous forme de graphiques est de permettre une compréhension et une analyse communes. Dans ce contexte, les spécifications techniques sont élaborées; elles définissent plus en détail la manière dont le système sera construit, l'architecture à utiliser, les messages qui devront être envoyés par les opérateurs économiques, les interfaces avec d'autres systèmes, les plans d'essais, etc.

La Commission et les États membres se réunissent régulièrement pour définir et adopter ces documents de projet pour chaque système transeuropéen, processus qui comprend

[3] Règlement (UE) 2019/632 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant le règlement (UE) nº 952/2013 afin de prolonger l'utilisation transitoire de moyens autres que les procédés informatiques de traitement des données prévus par le code des douanes de l'Union (JO L 111 du 25.4.2019, p. 54).

systématiquement des consultations avec les opérateurs par l'intermédiaire du groupe de contact avec les opérateurs économiques. L'un des principaux défis est de garantir que les systèmes existants continuent à fonctionner sans heurts pendant que les nouveaux systèmes sont en cours de développement, et de faire en sorte que la transition des systèmes existants vers les systèmes mis à niveau se fasse en douceur. Il s'agit d'un point essentiel pour que les opérations économiques et douanières ne soient pas interrompues.

La Commission a mis à niveau ou déployé avec succès six systèmes centraux, et elle en achèvera deux autres d'ici au 31 décembre 2020. Ainsi, d'ici fin 2020, la Commission aura achevé huit des quatorze systèmes transeuropéens dont elle est responsable. Les six projets transeuropéens restants, dont trois sont décentralisés et comportent des composantes majeures devant être réalisées par les États membres, sont en voie d'être achevés dans les délais prévus dans le CDU, le PT CDU et le plan stratégique pluriannuel pour les douanes (MASP-C) 2019. Les activités réalisées par la Commission à ce jour représentent environ 62 % du travail de développement qu'elle doit accomplir d'ici 2025, comme le montre le graphique ci-dessous.

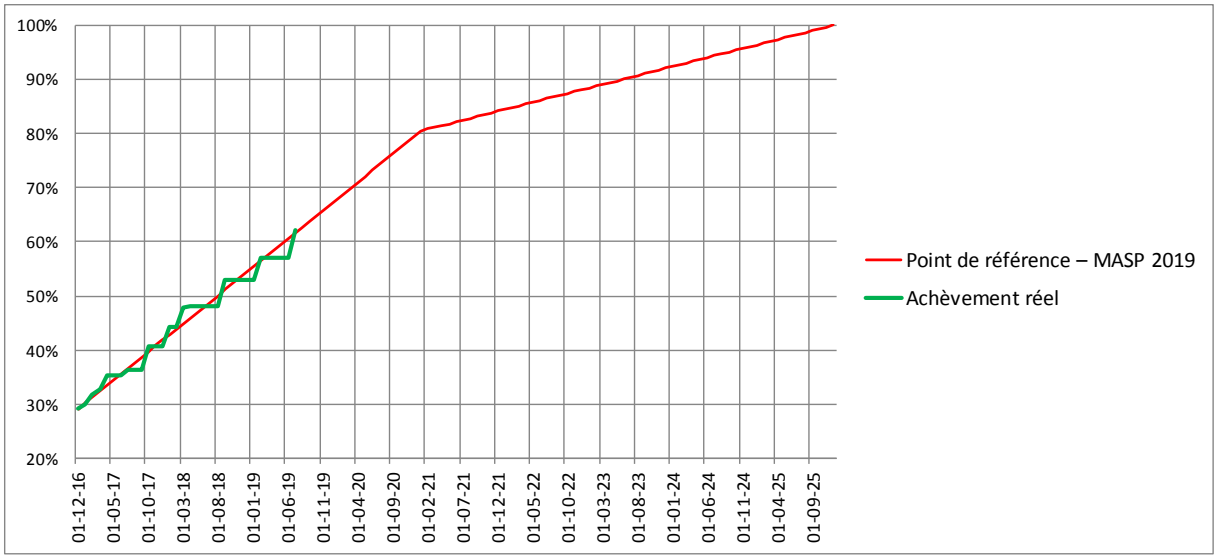


Fig 1: Pourcentage de réalisation des tâches de la Commission dans la mise en œuvre du PT CDU.

Il est prévu que les États membres achèvent la mise à niveau de leurs trois systèmes nationaux d'ici 2022, à l'exception de la composante «exportation» du système national relatif aux régimes particuliers, qui est étroitement liée au système automatisé d'exportation transeuropéen et qui devrait donc être déployée en même temps que celui-ci.

Les six systèmes centraux transeuropéens achevés (nouveaux systèmes et mises à niveau) sont les suivants:

- **Système des exportateurs enregistrés** – *REX* dans le cadre du CDU (nouveau): rend accessibles des informations à jour concernant aussi bien les exportateurs enregistrés établis dans les pays bénéficiaires du système de préférences généralisées (SPG) (pays bénéficiant du système de préférences généralisées de

l'Union, qui offre un accès préférentiel au marché de l'UE) que les opérateurs de l'Union européenne exportant vers les pays bénéficiaires du SPG et certains autres pays. Une première phase du système, REX1, a été déployée en 2015 avant même l'entrée en vigueur du CDU, et le système complet, REX2, **a été déployé avec succès en 2018**.

- **Décisions douanières –** *CDS* dans le cadre du CDU (nouveau): vise à harmoniser au sein de l'Union les processus régissant les décisions douanières relatives à l'application de la législation douanière, en permettant la soumission électronique des demandes sur un portail unique des douanes européennes destiné aux opérateurs, en facilitant les consultations entre les autorités douanières pendant la durée du processus de prise de décision ainsi que la gestion de la procédure relative aux autorisations. Ce système **a été déployé avec succès en 2017**.

- **Accès direct des opérateurs aux systèmes d'information européens** – *UUM&DS* (gestion uniforme des utilisateurs et signature numérique) (nouveau): vise à permettre la gestion des utilisateurs et l'authentification des opérateurs économiques ainsi que la mise en œuvre d'un accès des opérateurs harmonisé au niveau de l'Union aux différents systèmes douaniers électroniques prévus dans le CDU. Ce système **a été déployé avec succès en 2017**.

- **Mise à niveau du système d'enregistrement et d'identification des opérateurs économiques** – *EORI* (mise à niveau): vise à effectuer une mise à niveau mineure du système existant qui permet d'enregistrer et d'identifier les opérateurs économiques de l'Union ainsi que les personnes des pays tiers impliqués dans les affaires douanières au sein de l'Union. Cette mise à niveau du système existant **a été déployée avec succès en 2018**.

- **Surveillance 3** – *SURV3* dans le cadre du CDU (mise à niveau): vise à mettre à niveau, ainsi qu'à aligner sur les exigences du CDU, la base de données existante qui enregistre et centralise toutes les données commerciales de l'Union (importations et exportations) fournies quotidiennement par les autorités douanières nationales. Cette mise à niveau du système existant **a été déployée avec succès en octobre 2018**. Cependant, la mise en œuvre complète de ce projet suppose le déploiement du système d'importation et d'exportation des États membres mis à niveau (voir projets ci-dessous).

- **Renseignements tarifaires contraignants –** *RTC* dans le cadre du CDU (mise à niveau): vise à aligner sur les règles du CDU la base de données établie de longue date contenant l'ensemble des renseignements tarifaires contraignants délivrés par les autorités douanières des États membres. Les étapes 1 et 2 ont été achevées avant octobre 2017. La deuxième phase a connu un retard de deux trimestres lors de la phase d'élaboration. Néanmoins, la planification globale est restée dans les délais et le système RTCE aligné sur le CDU **a été achevé en octobre 2019**. Ce projet a également impliqué la construction de l'accès à ce système via le portail des douanes de l'Union destiné aux opérateurs.

Les deux systèmes centraux transeuropéens qui devraient être achevés d'ici au 31 décembre 2020 en vertu de l'article 278, paragraphe 1, du CDU sont les suivants:

- **Mise à niveau concernant les opérateurs économiques agréés –** *OEA* dans le cadre du CDU (mise à niveau): vise à améliorer les procédures administratives et

opérationnelles liées aux demandes et aux agréments relatifs aux OEA en tenant compte des modifications législatives du CDU. La phase 1 a été achevée le 5 mars 2018 et la phase 2, partie 1, a été achevée le 1er octobre 2019, y compris les nouvelles exigences du CDU en matière de soumission électronique via le portail des douanes de l'Union destiné aux opérateurs et les modifications relatives à la prise de décision. La phase 2, partie 2 (processus ultérieurs), **est prévue pour le 16 décembre 2019**.

- **Bulletins d'information pour les régimes particuliers –** *INF* dans le cadre du CDU (nouveau): un nouveau système destiné à soutenir et à rationaliser les procédures de gestion des données et le traitement électronique des données requises en ce qui concerne les formalités douanières connues sous le nom de régimes particuliers. Les spécifications techniques ont été achevées le 30 juin 2018. Aucun risque n'a été identifié concernant **le déploiement d'ici au 1er juin 2020**.

Les trois systèmes des États membres devant être achevés d'ici au 31 décembre 2022 en vertu de l'article 278, paragraphe 2, du CDU sont les suivants:

- **Notification de l'arrivée (***NA***), notification de la présentation (***NP***) et dépôt temporaire (***DT***)** dans le cadre du CDU (mise à niveau): définit l'automatisation des procédures au niveau national pour la notification de l'arrivée des moyens de transport, la présentation des marchandises et la déclaration de dépôt temporaire décrites dans le CDU, et soutient une harmonisation en la matière dans tous les États membres en ce qui concerne l'échange de données entre les opérateurs et les services douaniers. La Belgique a mis en place une initiative de collaboration avec 12 autres États membres intéressés en vue de préparer les spécifications. Une équipe d'experts, co-financée par le programme Douane 2020, continuera à fournir la documentation technique appropriée. À ce jour, aucun retard ne s'est matérialisé. Cependant, quelques États membres ont signalé des risques de retards, comme mentionné dans les plans nationaux des États membres et dans les informations sur les progrès réalisés.

- **Systèmes nationaux d'importation –** *SNI* dans le cadre du CDU (mise à niveau): vise à mettre en œuvre toutes les exigences en matière de procédures et de données découlant du CDU qui concernent les importations. Les États membres doivent élaborer des spécifications techniques à leur niveau comme première étape vers la réalisation des systèmes. Ils ont informé la Commission que l'élaboration de ces spécifications est en cours, et qu'elles devraient être achevées à différentes dates d'ici au 1er juillet 2021. À ce jour, aucun retard n'a été signalé concernant le délai de 2022.

- **Régimes particuliers** *(RP)* dans le cadre du CDU (mise à niveau): vise à harmoniser et à faciliter les régimes particuliers (entrepôt douanier, destination particulière, admission temporaire et perfectionnement actif et passif). Les États membres devront mettre en œuvre dans leurs systèmes nationaux toutes les modifications requises par le CDU pour ces régimes particuliers. Le premier volet (exportation) des RP sera mis en œuvre conformément au projet de système automatisé d'exportation (SAE) dans le cadre du CDU (avec un délai fixé à 2025) et intégré à celui-ci, tandis que le deuxième volet (importation) sera intégré à la mise à niveau des systèmes nationaux d'importation (avec un délai fixé à 2022). Cinq États membres ont commencé à travailler sur les spécifications techniques du

volet 1. Cinq États membres ont terminé les spécifications techniques du volet 2, tandis que huit autres y travaillent actuellement. La complexité de ce projet est due à la fois à de nouvelles fonctionnalités, à une nouvelle structure de données et à une période transitoire. En outre, les interdépendances entre le SAE et la mise à niveau des systèmes nationaux d'importation pourraient occasionner des retards. À ce jour, aucun risque ne s'est matérialisé, et le premier délai est désormais 2022.

Les six projets transeuropéens, qui présentent une architecture spécifique requérant dans certains cas une combinaison de composantes centrales et nationales ou liées à un système national, qui comportent parfois plus d'une phase ou plus d'un volet de projet, et qui doivent être achevés d'ici au 31 décembre 2025 en vertu de l'article 278, paragraphe 3, du CDU sont les suivants:

- **Gestion des garanties –** *GUM* dans le cadre du CDU (nouveau): vise à permettre une attribution et une gestion en temps réel au sein de l'Union des garanties douanières globales que déposent les opérateurs économiques en cas de risque de non-paiement des droits. Les spécifications techniques devraient être achevées d'ici au 30 septembre 2022 pour le volet 1 du projet relatif à la *gestion des garanties transeuropéennes* et d'ici au 30 novembre 2024 pour le volet 2 du projet relatif au *système de gestion des garanties nationales*. Ce projet vient de commencer.

- **Mise à niveau du système de contrôle des importations –** *ICS2* (mise à niveau): vise à renforcer la sûreté et la sécurité de la chaîne d'approvisionnement en améliorant la qualité des données, les fichiers de données ainsi que la disponibilité et le partage des données en ce qui concerne les notifications avant arrivée («déclarations sommaires d'entrée») et les informations connexes relatives aux risques et aux contrôles. Les spécifications techniques ont été achevées le 30 juin 2018. Le travail est donc en bonne voie, et aucun risque de retard n'a été signalé. Le projet sera livré en trois versions pour permettre une transition réalisable par mode de transport.

- **Preuve du statut douanier de l'Union –** *PoUS* dans le cadre du CDU (nouveau): permettra de stocker, gérer et consulter l'ensemble des déclarations fournies par les opérateurs pour prouver le statut douanier de l'Union de leurs marchandises. Ce projet peut être déployé au niveau central ou national, mais de nombreux États membres ont explicitement exprimé leur intention d'utiliser le système central conçu par la Commission européenne. Compte tenu de la dépendance entre la mise en œuvre du manifeste douanier des marchandises dans le cadre du CDU comme preuve du statut douanier de l'Union et la mise en œuvre du système de guichet unique maritime européen, ce projet comporte deux phases pour éviter les incohérences et réduire les risques. Les États membres préférant déployer une composante de système au niveau national ont signalé qu'il leur était difficile de prédire si leur mise en œuvre respectera le calendrier indiqué dans le programme de travail, car le projet n'en est qu'à ses débuts.

- **Dédouanement centralisé des importations –** *CCI* dans le cadre du CDU (nouveau): vise à coordonner entre les bureaux de douane concernés le traitement des déclarations en douane et l'autorisation de mainlevée des marchandises afin que les opérateurs économiques puissent centraliser leurs activités avec les autorités douanières. Ce système reposera sur les nouveaux systèmes d'importation nationaux et permettra d'automatiser le fonctionnement du processus de dédouanement centralisé au niveau européen. Les spécifications fonctionnelles relatives à la phase 1 du dédouanement centralisé des importations ont été

approuvées en mars 2019, et le projet est donc en bonne voie. Les spécifications techniques devraient être achevées d'ici au 30 septembre 2020 pour la phase 1, et d'ici au 30 juin 2022 pour la phase 2.

- **Nouveau système de transit informatisé –** *NSTI/NCTS* dans le cadre du CDU (mise à niveau): le nouveau système de transit informatisé permet l'alignement du système de transit commun de l'Union existant sur les nouvelles exigences du CDU, à savoir l'alignement des échanges d'informations sur les exigences du CDU en matière de données ainsi que la mise à niveau et la conception d'interfaces avec d'autres systèmes. À ce jour, aucun retard ne s'est matérialisé pour la *phase 5 du NSTI*, les spécifications techniques ont été achevées en décembre 2019 et le projet est actuellement en bonne voie. L'analyse de rentabilité de la *phase 6 du NSTI* (interconnexion avec d'autres systèmes) devrait être achevée en 2020.
- **Système automatisé d'exportation –** *SAE* dans le cadre du CDU (mise à niveau du système transeuropéen existant et des systèmes nationaux d'exportation existants): a pour objet de mettre en œuvre les exigences du CDU en matière d'exportation et de sortie de marchandises. Le projet relatif au *SAE transeuropéen* (volet 1 du projet) prévoit la mise en œuvre des simplifications des échanges prévues dans le CDU visant à faciliter les exportations de marchandises pour les entreprises européennes, comme le dédouanement centralisé, et la mise en œuvre des obligations prévues dans le CDU visant à mieux contrôler les marchandises sortant du territoire douanier de l'Union pour prévenir la fraude. À ce jour, aucun retard ne s'est matérialisé, les spécifications techniques du volet 1 (SAE transeuropéen) ont été achevées en décembre 2019 et le projet est actuellement en bonne voie. Concernant le volet 2 du projet relatif à la *mise à niveau des systèmes nationaux d'exportation*, les spécifications techniques devraient être achevées d'ici au 1er septembre 2022. Les États membres devraient achever le volet «exportation» de leurs systèmes relatifs aux régimes particuliers (voir ci-dessus) en même temps que le SAE.

Risques de retards

En 2018, la Cour des comptes européenne a examiné les raisons des retards dans la mise en place des systèmes électroniques prévus dans le CDU dans son rapport spécial nº 26[4]. Elle a souligné que ces retards étaient dus à différents facteurs, et plus particulièrement à des modifications de la portée des projets, à l'insuffisance des ressources allouées par l'UE et les États membres, et à la lenteur du processus décisionnel, inhérente à la structure de gouvernance à plusieurs niveaux. Elle a également constaté que la Commission n'a pas rendu compte des retards de manière appropriée et que les objectifs et les dispositifs de communication d'informations du programme Douane 2020 ne sont pas adaptés pour assurer le suivi de la mise en œuvre des systèmes informatiques. Entre-temps, la Commission et les États membres ont pris des mesures importantes pour améliorer le contrôle de la mise en œuvre et les résultats, et de ce fait ils sont désormais mieux à même d'éviter les risques de retards supplémentaires dans la mise en œuvre du PT CDU et de veiller à donner suite aux recommandations formulées dans le rapport spécial.

[4] Cour des comptes européenne (2018) *Retards dans la mise en place des systèmes informatiques douaniers: quelles en sont les raisons?*

De manière générale, il convient de garder à l'esprit que toute nouvelle initiative politique adoptée d'ici à 2025 qui prévoirait des obligations pour les systèmes douaniers risquerait de retarder l'achèvement des systèmes électroniques prévus dans le CDU dans les délais impartis. Dans un monde en évolution rapide, il peut s'avérer essentiel (pour des raisons de sûreté et de sécurité, par exemple) de demander aux autorités douanières d'effectuer des tâches supplémentaires aux frontières de l'Union. Cependant, ces nouvelles tâches pourraient requérir des modifications supplémentaires des systèmes électroniques.

Pour ce qui est de l'enquête, **l'une des principales constatations est la présence généralisée de difficultés et de risques de retards chez les États membres dû à leur manque de ressources et à la complexité des projets du CDU.** Un nombre considérable d'États membres ont signalé un manque de préparation au niveau national en ce qui concerne la gestion des projets. Dans certains cas, à ce jour les marchés n'ont été attribués pour aucun des projets, et des gestionnaires de projets au niveau national n'ont pas encore été affectés aux projets. Les États membres soulignent que le manque de ressources humaines constitue un risque particulier pour la mise en œuvre réussie et en temps opportun des projets. Le problème des ressources humaines est constaté non seulement sur le plan quantitatif, mais aussi qualitatif, et certains États membres signalent que leur personnel n'a pas l'expertise nécessaire dans le domaine douanier.

En outre, plusieurs États membres expriment leur **préoccupation quant à l'instabilité perçue des exigences communes en matière de données à utiliser aux fins des systèmes électroniques**. Ces exigences communes en matière de données sont énoncées à l'annexe B[5] du paquet de l'acte délégué du CDU (AD CDU). Au cours du développement de certains systèmes transeuropéens, il est apparu que dans certains cas l'annexe B ne pouvait pas être mise en œuvre compte tenu des besoins fonctionnels, ou qu'elle ne pouvait être mise en œuvre qu'à un coût disproportionné. Par exemple, dans le cadre de l'ICS2, il a fallu ajouter des colonnes supplémentaires à l'annexe B pour refléter tous les ensembles de données possibles dans l'ICS2. Cela a entraîné une révision de l'annexe B pour l'aligner sur les spécifications fonctionnelles et techniques des systèmes transeuropéens et pour garantir l'harmonisation intersystèmes, comme demandé par les États membres et par les opérateurs économiques. Cette révision aura naturellement une incidence sur les systèmes nationaux, même si un effort commun a été déployé pour que celle-ci reste minimale. Les États membres qui sont à un stade avancé du développement de leurs systèmes nationaux regrettent ce point, bien que la révision de l'annexe B soit généralement appréciée.

Un accord avec les États membres sur l'annexe B révisée devrait être conclu avant la fin de l'année 2019, et la législation connexe sera ensuite adoptée en 2020. Cependant, les États membres sont inquiets quant aux incidences négatives de cette instabilité sur leur planification nationale. Spécifiquement, ils s'accordent sur le fait que l'ajout fréquent de nouvelles obligations et de nouveaux délais compromet leur capacité à refléter les exigences communes en matière de données dans leurs systèmes nationaux. Toutefois, il convient de noter que la révision en cours du PT CDU est devenue nécessaire pour mettre en œuvre correctement l'article 278 modifié du CDU. La modification apportée à l'article 278 du CDU est le résultat du compromis trouvé entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. L'applicabilité des différentes colonnes de l'annexe B de l'AD CDU est liée aux dates de déploiement des systèmes électroniques définies dans le PT CDU.

[5]Règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission du 28 juillet 2015 complétant le règlement nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil au sujet des modalités de certaines dispositions du code des douanes de l'Union (JO L 343 du 29.12.2015, p. 1).

Les États membres se disent également inquiets de **l'instabilité et de la difficulté de planifier engendrées par les cycles d'examen en cours de la documentation dans les domaines opérationnel et informatique.** Ces cycles de révision (au cours desquels les documents font l'objet de mises à jour itératives à la suite de contributions d'experts) sont nécessaires pour garantir une compréhension et une mise en œuvre communes des systèmes. Lorsque les États membres dépendent de la finalisation de la documentation du projet, ils ne disposent parfois d'aucune sorte de planification nationale pour certains projets. Bien que de nombreux États membres expriment leur volonté de prendre des mesures d'atténuation pour faire en sorte de respecter les délais fixés dans le PT CDU, leurs processus d'analyse d'impact sont longs et complexes et ralentissent leurs efforts.

Des États membres ont déclaré fonctionner suivant une approche **«agile»**[6], qui permet une certaine flexibilité. Cependant, une telle approche signifie également que certains projets ne sont planifiés que dix-huit mois à l'avance. Par conséquent, ces États membres n'ont pas encore une vision exacte de leur capacité à respecter les dates cibles de déploiement pour certains systèmes.

Enfin, de nouveaux défis apparaîtront; ils demanderont la mise en place de nouvelles politiques douanières et de mesures juridiques et informatiques, parfois dans l'urgence, et compromettront souvent les calendriers déjà adoptés pour la mise en œuvre du PT CDU (par exemple, commerce électronique, etc.).

En conclusion, il n'y a pour le moment pas de risque critique recensé concernant l'achèvement de la mise en place des systèmes prévus dans le CDU d'ici à la fin de l'année 2025. Cela étant, il convient de donner aux équipes informatiques de la Commission et des administrations douanières des États membres les ressources nécessaires pour atténuer les risques élevés existants de ne pas respecter les délais pour certains systèmes, notamment les systèmes nationaux. Il est nécessaire de veiller à ce que les équipes informatiques soient dotées du personnel statutaire approprié pour diriger les projets, et à ce que les ressources financières prévues dans le programme Douane 2020 actuel et dans le programme qui le remplacera soient adéquates pour garantir que les partenaires d'externalisation réalisent les projets. Il convient également d'éviter l'élargissement de la portée des projets et l'adoption de nouvelles législations ayant une incidence sur les systèmes douaniers d'ici à la fin 2023. Si ces mesures sont en place, conformément aux recommandations énoncées dans le rapport de la Cour des comptes européenne, le niveau de risque devrait être raisonnablement sous contrôle.

Mesures d'atténuation

Pour suivre ses progrès, la Commission utilise **un tableau de bord du plan stratégique pluriannuel pour les douanes comme outil d'information et de suivi des progrès**. Les points de référence pour les étapes du tableau de bord sont le plan stratégique pluriannuel pour les douanes 2019 et le PT CDU 2019. Ce tableau de bord est présenté chaque trimestre aux États membres (groupe de coordination des douanes électroniques) et aux opérateurs économiques (groupe de contact avec les opérateurs économiques) pour information et à des fins de pilotage.

[6]Méthode de gestion de projet, utilisée notamment pour le développement de logiciels, qui se caractérise par la division des tâches en phases de travail courtes et par la réévaluation et l'adaptation fréquente des plans.

Non seulement la Commission suit désormais les progrès réalisés par rapport aux étapes du projet définies dans le PT CDU et dans le plan stratégique pluriannuel pour les douanes, mais elle définit des échéances intermédiaires spécifiques par projet (par exemple, échéances avant lesquelles tous les États membres doivent avoir terminé les tests de conformité). Un tel suivi plus étroit est nécessaire pour rendre le déploiement des systèmes transeuropéens décentralisés gérable et pour éviter les coûts supplémentaires liés au fonctionnement des anciens et des nouveaux systèmes en cas de prolongement de la fenêtre de déploiement. Étant donné que ces systèmes transeuropéens essentiels et leur architecture décentralisée ne seront mis en place avec succès que si tous les États membres adoptent le nouvel environnement, la Commission a demandé instamment aux États membres de ne pas attendre la fin de la fenêtre de déploiement pour passer aux nouveaux systèmes. Un **«programme de suivi trimestriel des administrations nationales»** pour les systèmes transeuropéens SAE et NSTI comprenant des indicateurs de performance sera mis en œuvre à partir de 2020, afin de mesurer régulièrement les progrès réalisés et de donner l'alerte bien avant que les problèmes ne se produisent.

Comme autre mesure d'accompagnement, la Commission mettra en place un **«programme de coordination des administrations nationales»** début 2020 pour soutenir les États membres dans le développement et le déploiement de leurs composantes nationales des systèmes transeuropéens. Ces systèmes sont spécifiquement ciblés car, comme convenu par les États membres en 2016 et 2017, les systèmes d'importation, de transit et d'exportation constituent les systèmes essentiels et doivent être considérés comme les principales priorités de déploiement. Étant donné que plusieurs États membres ont repoussé à la toute fin de la fenêtre de déploiement leur travail de transition sur les composantes et les systèmes nationaux relatifs aux procédures d'importation, de transit et d'exportation, il existe un risque qu'ils n'aient pas prévu suffisamment de temps pour tester et finaliser les déploiements conformément aux spécifications communes et à la politique de transition informatique. Vu que les systèmes transeuropéens ne fonctionneront correctement que lorsque tous les États membres les auront adoptés, les problèmes ou retards de déploiement au niveau national auront une incidence sur la partie transeuropéenne du système et compromettront son achèvement dans les délais.

En outre, sur la base des retours donnés par les États membres, la Commission a déjà relevé un risque concernant l'achèvement des systèmes nationaux d'ici 2022, en particulier en ce qui concerne l'introduction des marchandises et le domaine de l'importation, ce qui aurait une incidence négative sur l'achèvement du dédouanement centralisé des importations.

Ces programmes contribueront au pilotage de la transition informatique à partir de 2020 grâce à un service d'assistance spécialisé, à des webinaires, à des visites bilatérales, à des formations, au suivi des tests de conformité, à des rapports trimestriels sur les progrès réalisés, à la gestion de la prestation de services, etc. Les États membres et la Commission doivent être bien équipés pour faire face aux défis à venir.

Les résultats de ces programmes apportent des informations jugées précieuses sur les progrès réalisés, et ils seront utilisés pour les futurs rapports annuels sur les progrès réalisés. Ils fourniront des informations détaillées sur les progrès réalisés par projet et par État membre.

4. CONCLUSION

En conclusion, il est évident que la Commission et les États membres sont **confrontés à des défis** pour garantir le déploiement complet des systèmes électroniques prévus dans le CDU

dans les délais prévus. Des problèmes de ressources existent chez les États membres, les systèmes sont complexes et interconnectés, et la transition des systèmes existants vers les systèmes mis à niveau doit se faire sans heurts pour limiter les incidences sur les échanges.

Néanmoins, il apparaît aussi clairement que **des progrès tangibles ont été accomplis**. **Un nombre important de systèmes électroniques ont déjà été déployés et sont désormais pleinement opérationnels.**

Les systèmes restants sont pour la plupart en bonne voie et devraient être achevés au cours de la période 2020-2025 conformément à la planification des projets définie dans le PT CDU. La figure 2 ci-dessous présente un aperçu de la planification et des progrès réalisés.

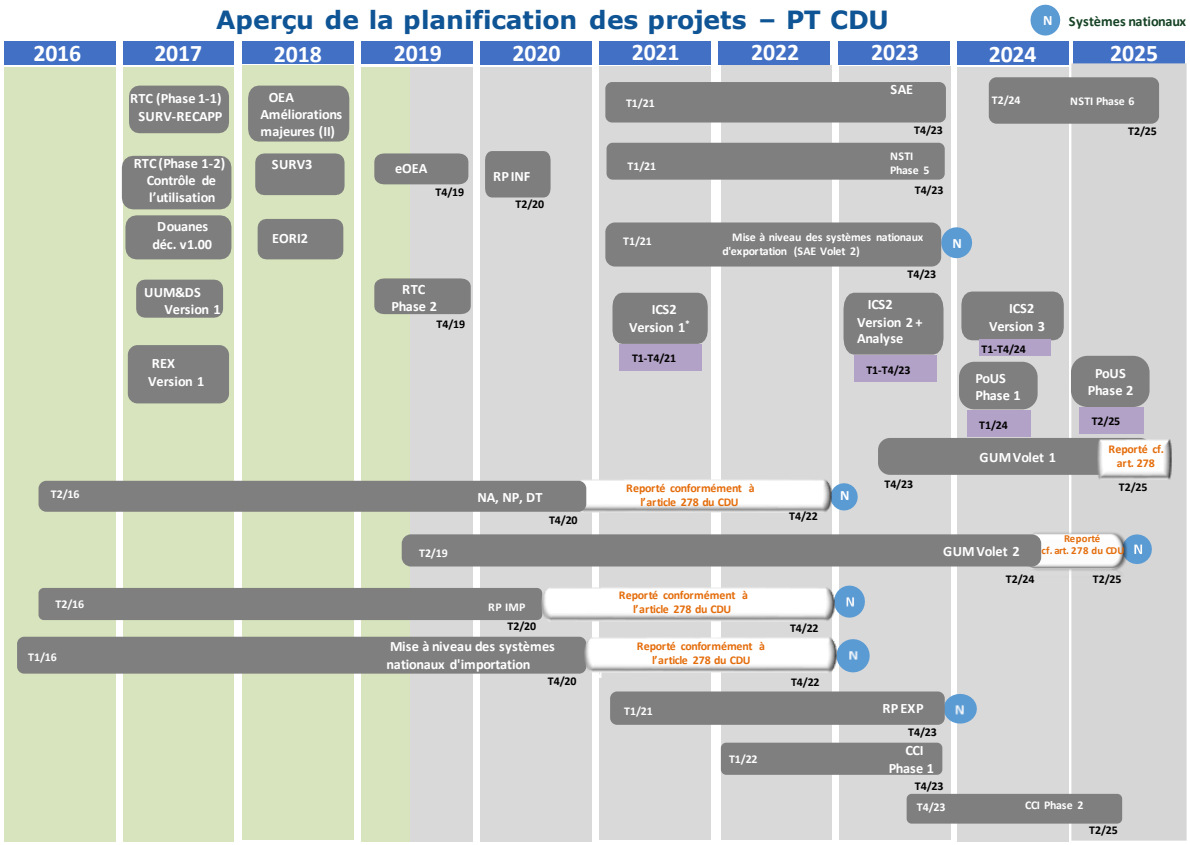


Fig 2: Planification des projets du PT CDU

En ce qui concerne les systèmes restants, bien qu'un certain nombre de problèmes aient été soulevés au niveau des États membres, **aucun risque critique** n'a été recensé au moment de la rédaction du présent rapport. La Commission et les États membres poursuivront leurs réunions régulières pour **piloter et suivre les projets** en s'appuyant sur les tableaux de bord du plan stratégique pluriannuel pour les douanes et sur les exigences renforcées relatives à la planification et à l'établissement de rapports sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du PT CDU. La Commission et les États membres poursuivront également le travail d'élaboration et de développement des analyses de rentabilité et des documents stratégiques pour les systèmes transeuropéens restants, ainsi que la préparation des spécifications fonctionnelles et techniques (y compris des spécifications techniques transitoires dans certains cas) comme base pour les déploiements de ces systèmes.

La Commission prévoit de prendre des **mesures d'atténuation supplémentaires** à compter de début 2020, sous la forme d'un programme de coordination visant à assister les États

membres dans le déploiement de leurs composantes des systèmes SAE et NSTI, en particulier, et d'un programme de suivi visant à évaluer les progrès réalisés dans ce domaine. Grâce à ces instruments de gestion, la Commission est convaincue de disposer des mécanismes appropriés pour affronter les défis évolutifs à venir. De nombreux États membres, quant à eux, ont exprimé leur volonté de prendre des mesures d'atténuation pour garantir le respect des délais de planification énoncés dans le PT CDU.

De plus amples informations concernant la planification et le statut de chaque projet sont fournies dans un **document de travail des services de la Commission publié parallèlement au présent rapport**.