COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.10.2020
SWD(2020) 239 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil

établissant l'environnement de guichet unique de l'Union européenne pour les douanes et modifiant le règlement (UE) nº 952/2013

{COM(2020) 673 final} - {SEC(2020) 360 final} - {SWD(2020) 237 final} - {SWD(2020) 238 final}

Résumé de l'analyse d'impact

Analyse d'impact de l'initiative relative à l'environnement de guichet unique de l'UE pour les douanes

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème abordé?

La fluidité des échanges transfrontières requiert des procédures de dédouanement et de contrôle efficaces qui garantissent la sûreté et la sécurité des personnes et des entreprises au sein de l'UE. Cet objectif est partiellement atteint au moyen des systèmes électroniques requis par le code des douanes de l'Union, qui remplacent les procédures sur support papier par des procédures électroniques. Toutefois, plus de 60 actes non douaniers de l'UE auxquels s'ajoute la législation nationale non douanière (dans le domaine de la santé et de la sûreté, de l'environnement, de l'agriculture, de la pêche, du patrimoine international, de la surveillance des marchés, etc.) doivent aussi être mis en application aux frontières extérieures. Des documents autres que les déclarations en douane sont nécessaires à cet effet et cette pratique concerne jusqu'à 13 % des quelque 300 millions de mouvements de marchandises effectués chaque année, dont bon nombre portent sur des produits très sensibles. Étant donné que les autorités travaillent souvent en silos, avec des systèmes et des processus non alignés, de nombreuses marchandises sont traitées de manière inefficace et propice à l'erreur et à la fraude. À titre d'exemple, certaines autorisations permettent de répartir des quantités de marchandises sur plusieurs déclarations en douane, valables dans l'ensemble de l'UE. Les autorités doivent valider les quantités utilisées, mais les contrôles manuels sont à la fois longs et trop peu précis. Ces problèmes ne peuvent pas être résolus sans une nouvelle action de l'UE, en partie parce qu'ils sont liés aux formalités de l'UE. Les efforts nationaux sont aussi souvent sporadiques et pourraient exacerber le problème en raison d'un manque d'interopérabilité et de la nature transfrontière des échanges. L'initiative la plus pertinente de l'UE dans ce domaine, le système EU CSW-CERTEX, a connu un certain succès mais n'est appliquée que sur une base volontaire et a une portée limitée.

Quels objectifs cette initiative devrait-elle atteindre?

L'objectif général est d'améliorer le respect des exigences réglementaires afin de mieux protéger l'UE et de faciliter le commerce international. Pour atteindre cet objectif, l'initiative:

- définira un cadre de gouvernance visant à renforcer la coopération entre les autorités douanières et les autorités compétentes partenaires et mettra en place des solutions interopérables lorsque cela s'avère bénéfique et approprié;
- améliorera les pratiques de travail entre les autorités chargées de la réglementation intervenant dans le commerce international afin de permettre de recourir davantage à des processus automatisés, électroniques et intégrés pour le dédouanement des marchandises;
- déterminera un cadre pour l'harmonisation des données et permettra la réutilisation des données afin d'accomplir différentes formalités requises par les autorités douanières et non douanières aux fins du commerce international.

Quelle est la valeur ajoutée d'une action à l'échelle de l'Union?

Les problèmes recensés sont intrinsèquement transnationaux, puisqu'ils supposent la circulation transfrontière des marchandises et toute erreur ou fraude survenant dans un État membre donné peut avoir des répercussions dans l'ensemble de l'UE. Compte tenu de sa responsabilité vis-à-vis de l'union douanière et des exigences réglementaires non douanières en question, l'UE est bien placée pour coordonner les actions, lutter contre la fragmentation et générer des économies d'échelle. Les actions existantes et prévues se sont révélées insuffisantes, pour les raisons suivantes: i) la fragmentation persistante et/ou le manque d'interopérabilité limiteraient les avantages de la numérisation et de la modernisation progressives; ii) les initiatives nationales seraient peu nombreuses en raison de contraintes en matière de ressources et ne permettraient pas l'exécution de certaines fonctions clés, telles que la gestion des quantités au niveau de l'UE; et iii) le système EU CSW-CERTEX (initiative volontaire) perdrait sa dynamique s'il n'était pas suivi d'une action obligatoire.

B. Les solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

Huit options ont été recensées. Elles ne constituent pas une liste parmi laquelle une seule option pourrait être choisie, mais s'inscrivent plutôt dans trois grandes catégories, qui pourraient être combinées pour former une option future:

- Catégorie I (options 1 à 4; combinaison d'options envisageables): options en faveur d'une coopération interadministrations qui faciliterait le partage d'informations pour les autorités douanières et les autorités compétentes partenaires. Chaque option a une portée différente. L'option 1 rend obligatoire le système EU CSW-CERTEX et couvre les exigences réglementaires de l'UE gérées au niveau de l'UE, en proposant une fonctionnalité automatisée de gestion des quantités. L'option 2 porte sur les exigences réglementaires de l'UE gérées dans les systèmes électroniques nationaux. L'option 3 concerne les exigences réglementaires nationales et l'option 4 les documents des pays tiers.
- Catégorie II (options 5 à 7; une seule option possible): options en faveur d'une coopération entre les entreprises et les administrations visant à améliorer les interactions entre les opérateurs économiques et les autorités. L'option 5 met en place un portail harmonisé destiné aux opérateurs pour la gestion des certificats de l'UE. L'option 6 établit des guichets uniques au niveau national afin de fournir aux opérateurs économiques des points d'accès harmonisés. L'option 7 instaure un point d'entrée unique au niveau de l'UE.

- Catégorie III (option 8): option transversale pour rationaliser la manière dont les autorités douanières et les autorités compétentes partenaires identifient les opérateurs économiques. Elle reposerait sur l'utilisation généralisée du système existant d'enregistrement et d'identification des opérateurs économiques (EORI), soit pour l'enregistrement et la validation [8 i)] soit uniquement pour la validation [8 ii)].

Les options 1, 2, 6, 7 et 8 ii) ont été retenues en vue d'une analyse approfondie sur la base d'un examen analytique. L'analyse d'impact a mis en évidence des incidences de nature similaire pour toutes les options. Les effets économiques directs comprendraient des coûts ponctuels de mise en œuvre et des coûts récurrents ainsi que des économies découlant d'une réduction des charges administratives pour les autorités douanières, les autorités compétentes partenaires et les opérateurs économiques lors de l'application de la législation de l'UE et du dédouanement des marchandises. Certains avantages commerciaux (non quantifiables) seraient également obtenus. Le renforcement de la coopération et la facilitation du partage d'informations entre les autorités chargées du dédouanement des marchandises amélioreraient également les processus de gestion des risques et réduiraient les cas de fraude et d'erreur humaine. Cela se traduirait par une amélioration du respect et de l'application de la législation non douanière et par des avantages connexes sur le plan social et environnemental.

Différentes combinaisons d'options ont été comparées en termes d'efficacité (c'est-à-dire l'application des exigences réglementaires concernées et la facilitation des échanges), d'efficience, de cohérence avec d'autres politiques et de proportionnalité afin de déterminer l'option privilégiée. Il est ressorti que les combinaisons comportant des options des catégories I et II étaient les seules à présenter les avantages les plus importants, tandis que l'option 8 ii) apporte une valeur progressive à n'importe quelle combinaison. Les options 1 et 6 se sont révélées efficaces en termes de coûts, cohérentes et proportionnées, tandis que les options 2 et (surtout) 7 posaient de sérieux problèmes à cet égard. La combinaison privilégiée correspond donc aux options 1 + 6 + 8 ii).

Qui soutient quelle option?

Durant la vaste consultation, les autorités des États membres et les opérateurs économiques ont exprimé les avis suivants:

- Option 1: soutien quasi unanime, sur la base du succès avéré de son prédécesseur EU CSW-CERTEX, des importants avantages escomptés et des coûts de mise en œuvre relativement réduits.
- Option 2: soutien limité uniquement, en raison de sa complexité et des coûts de mise en œuvre élevés, et des avantages réduits.
- Option 6: soutien modéré à fort. Les opérateurs économiques ont apprécié sa capacité à faciliter les échanges en mettant en œuvre le concept de guichet unique dans son intégralité par la mise en place d'un point d'accès unique pour s'acquitter des exigences en matière de dédouanement.
- Option 7: soutien très limité en raison de sa complexité et des coûts très élevés. Les opérateurs économiques l'ont perçue de manière positive pour sa capacité à rationaliser et à harmoniser les processus douaniers dans l'ensemble de l'UE.
- Option 8 ii): bien qu'elle ait une portée limitée, elle a recueilli le soutien de la quasi-totalité des parties prenantes en tant que moyen de rationaliser les procédures.

C. Incidence de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

La combinaison privilégié des options 1 + 6 + 8 ii) présente plusieurs avantages relatifs. Elle a reçu le plus grand soutien des parties prenantes. Elle devrait aussi générer d'importants avantages économiques directs, compris entre 209,4 millions d'EUR et 311,5 millions d'EUR par an au total, une fois qu'elle sera pleinement opérationnelle (c'est-à-dire, après une mise en œuvre échelonnée sur sept ans). Même si l'avantage économique total est inférieur à celui des combinaisons d'options les plus étendues, la valeur ajoutée de la combinaison d'options privilégiée est presque 1,5 fois supérieure, ce qui montre sa proportionnalité. Cela vient s'ajouter aux avantages commerciaux qui sont susceptibles d'être substantiels mais qui n'ont pas pu être quantifiés. Pour ce qui est des incidences sur le plan environnemental et social, cette combinaison associerait les principaux avantages de l'option 1 à des gains supplémentaires découlant d'une plus grande harmonisation et interopérabilité des données que devrait entraîner l'option 6 ainsi qu'aux avantages progressifs de l'option 8 ii) liés à une meilleure identification des opérateurs économiques. La non-inclusion de l'option 2 ne se traduirait que par la perte d'avantages mineurs. Globalement, on peut affirmer que cette combinaison maximise la capacité de l'UE à agir comme catalyseur du concept de guichet unique, en fournissant un cadre pour la mise en œuvre de la politique de l'UE de manière efficace et proportionnée et en optimisant l'utilisation des ressources.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Les coûts ponctuels de mise en œuvre et les coûts récurrents seraient supportés par la Commission européenne et les autorités nationales. Les coûts de mise en œuvre comprennent les dépenses informatiques, la gestion du changement de processus, la formation et l'assistance technique et devraient être étalés sur une période de sept ans. Ensuite, les coûts récurrents engloberont la maintenance, les mises à jour périodiques, l'assistance et les opérations quotidiennes. Les coûts estimés sont les suivants (en millions d'EUR, fourchettes basse et haute sauf pour les coûts à charge de la CE):

Montant total pour la mise en œuvre progressive (années 1 à 7)	CE	64,73	Montant total annuel une fois pleinement opérationnelle (à partir de l'année 8)	CE	6,35
	Montant total à charge des autorités des États membres	de 64,38 à 127,73		Montant total à charge des autorités des États membres	de 5,91 à 11,75

	Montant total	de 129,11 à 192,46		Montant total	de 12,26 à 18,10

Quelle sera l'incidence sur les entreprises, les PME et les microentreprises?

Les principaux problèmes concernent les entreprises, en particulier les PME, et l'initiative met donc l'accent sur la facilitation des échanges et la réduction des charges administratives, notamment en permettant des gains de temps ainsi qu'en simplifiant et en automatisant davantage le dédouanement. Selon les estimations, la combinaison d'options privilégiée procurerait aux opérateurs économiques des avantages de l'ordre de 494,1 millions d'EUR à 688,4 millions d'EUR pendant les sept années de mise en œuvre progressive, et générerait par la suite des avantages annuels allant de 141,2 millions d'EUR à 196,7 millions d'EUR, en plus des avantages commerciaux qui n'ont pas pu être quantifiés. Étant donné que les entreprises ne devront pas acheter de nouveaux équipements ni adopter rapidement de nouveaux processus, les coûts sont jugés négligeables.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

L'initiative met à profit le potentiel de la Commission à générer des économies d'échelle. Toutefois, les coûts supportés par les administrations sont importants en ce qui concerne les dépenses liées au matériel informatique et aux logiciels, à la gestion du changement de processus et à la formation et à l'assistance, comme indiqué ci-dessus.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

D'après la vaste consultation des parties prenantes et l'examen approfondi d'initiatives similaires menées dans d'autres États membres, aucune incidence autre que celles recensées n'a été constatée. Même s'il est possible que des problèmes liés à la protection et la sécurité des données des opérateurs économiques se posent, ceux-ci seront traités dans le cadre de la législation de l'UE applicable.

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

Des plans de suivi régulier et d'évaluation périodique ont été élaborés. Le plan de suivi s'appuiera sur des sources au niveau de l'UE (produits informatiques livrables et des statistiques, par ex.) et au niveau national (données sur les délais de dédouanement, par ex.). Une évaluation sera réalisée six ans après l'entrée en vigueur de la législation et, ensuite, tous les trois ans.