COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Bruxelles, le 24.07.1998
COM(1998) 471 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL
ET AU PARLEMENT EUROPEEN

sur la mise en oeuvre

du programme Douane 2000

(article 17 de la décision N° 210/97 du 19 décembre 1996)

Par décision du 19 décembre 1996[1], le Parlement européen et le Conseil ont adopté un programme d'action pour la douane dans la Communauté («Douane 2000»).

En application de l'article 17 § 3 de la décision précitée, la Commission présente au Parlement européen et au Conseil un rapport intermédiaire sur la mise en oeuvre et sur l'impact du programme Douane 2000, ainsi que les orientations que la Commission entend proposer pour améliorer l'efficacité de ses actions dans l'avenir.

1. HISTORIQUE

Avec la suppression effective des contrôles douaniers aux frontières intérieures de la Communauté, la nécessité est apparue de renforcer la coopération administrative entre les Etats membres dans tous les domaines où les différences dans la mise en oeuvre du droit communautaire par les administrations nationales pourraient être sources de dysfonctionnements dans la gestion du marché unique. Cette approche, mise en lumière par le rapport Sutherland en 1992, a été développée par la Commission qui a adressé plusieurs communications au Parlement européen et au Conseil dans ce sens[2].

Dès l'origine, le domaine douanier a été considéré comme prioritaire. Dans ce secteur, il importe, en effet, de compléter l'harmonisation réglementaire, achevée avec l'entrée en vigueur du Code des douanes communautaire[3], en rendant homogène l'application du droit communautaire par les administrations nationales en tout point du territoire douanier de la Communauté. La suppression des contrôles douaniers sur les échanges entre les Etats membres a fait de la douane le point unique où sont mis en oeuvre et contrôlées l'ensemble des réglementations communautaires auxquelles doivent satisfaire les marchandises entrant ou sortant de ce territoire douanier unique.

Ce domaine est d'autant plus stratégique qu'à côté du rôle traditionnel que remplit la douane en tant que collecteur des ressources propres et de protecteur des intérêts financiers de la Communauté, se développent de façon grandissante ses nouvelles missions de régulation des échanges par le contrôle de l'application correcte de l'ensemble des politiques communes et des réglementations communautaires à l'exportation et à l'importation.

Dans cet esprit, la Commission a mis en place, dès 1989, une action pilote dans le domaine de la formation des fonctionnaires des administrations douanières des Etats

---

1 Décision n° 210/97/CE du 19 décembre 1996, JO n° L 33 du 4.2.1997, p. 24.

2 - Communication de la Commission au Conseil «Tirer le meilleur parti du marché intérieur – programme stratégique, du 22.12.1993, COM(93) 632 final ;
- Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le développement de la coopération administrative pour la mise en oeuvre de l'application de la législation communautaire dans le cadre du marché intérieur, du 16.2.1994, COM(94) 29 final.

3 Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire, JO L 302 du 19.10.1992, p. 1.

membres, qui s'est concrétisée dans le programme d'action communautaire Matthaeus[4]. L'objectif de ce programme était, par des actions de formation communes, de garantir une application uniforme du droit communautaire lors de l'importation ou de l'exportation des marchandises et de favoriser la prise de conscience de la dimension communautaire de leur mission par les fonctionnaires des administrations douanières.

En 1994 et dans le cadre des communications mentionnées ci-dessus, cette action a été prolongée et complétée par une action pilote visant à assurer la transparence de l'action douanière dans la Communauté et à identifier les domaines privilégiés de coopération entre les administrations douanières des Etats membres et entre celles-ci et les services douaniers de la Commission en vue de développer de façon coordonnée de nouvelles méthodes de travail, afin de mettre en oeuvre des contrôles et des procédures d'une efficacité équivalente en tout point du territoire douanier de la Communauté.

Au vu de l'expérience acquise au cours de l'action pilote, la Commission a proposé au Parlement européen et au Conseil la création d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté. La décision Douane 2000 a été adoptée le 19 décembre 1996, sur la base de l'article 100A du traité CE.

2. OBJECTIFS DU PROGRAMME

Le programme Douane 2000 couvre la période du 1er janvier 1996 au 31 décembre 2000.

2.1. Objectifs généraux du programme

L'objectif du programme d'action consiste à renforcer l'efficacité des procédures et des contrôles douaniers en tout point du territoire douanier de la Communauté, en assurant la transparence dans l'application du droit communautaire et en identifiant les difficultés de sa mise en oeuvre ainsi que les domaines privilégiés de coopération.

Ces procédures et ces contrôles doivent assurer une fluidité suffisante des échanges tout en garantissant la sécurité des citoyens et des opérateurs économiques de l'Union. Ils doivent protéger les intérêts financiers de la Communauté et de ses Etats membres et offrir à tous ses opérateurs un traitement équivalent dans leurs relations avec les services des douanes afin notamment d'éviter l'apparition de distorsions de concurrence et le développement de nouveaux types de fraudes, préjudiciables au bon fonctionnement du marché intérieur.

En d'autres termes, à défaut d'une administration douanière communautaire unique, il importe que «les administrations douanières des Etats membres

---

[4] Décision n° 91/341/CEE du 20 juin 1991, JO n° L 187 du 13.7.1991, p. 41.

puissent fonctionner d'une manière aussi performante et efficace qu'une seule et même administration »[5].

2.2. Un cadre commun d'objectifs

La réalisation du programme se fonde sur le respect d'un «cadre commun d'objectifs » à la Communauté et aux Etats membres (article 4 de la décision) qui constitue une sorte de charte de l'action douanière dans la Communauté. Il doit guider l'action douanière, tant au niveau communautaire que national, en vue de garantir son adéquation aux besoins du marché intérieur de la Communauté.

Il en résulte que la décision instaure à la fois des actions nouvelles à mettre en oeuvre en partenariat entre la Commission et les Etats membres et une nouvelle façon de conduire l'action douanière pour garantir son adéquation à ses missions traditionnelles et aux nouvelles missions économiques appelées à se développer

2.3. Axes prioritaires d'action

Au sein du cadre commun d'objectifs, la Communauté et les Etats membres déterminent les axes prioritaires et les actions qui doivent être conduites en commun. Pour répondre aux objectifs de la décision, les axes prioritaires s'articulent autour des thèmes suivants :

- Assurer la transparence dans la mise en oeuvre du droit communautaire par les administrations douanières des Etats membres.
- Encourager le développement coordonné et l'application de nouvelles méthodes de travail.
- Renforcer la politique commune de formation, développée au sein du programme Matthaeus par la mise en place d'un «tronc commun de formation », au service des objectifs de la politique douanière.
- Approfondir l'information et la communication avec les utilisateurs de la douane.
- Contribuer à l'émergence d'un environnement douanier international favorable à une gestion optimale de la frontière extérieure, en faisant un effort particulier en direction des administrations douanières des pays associés qui souhaitent adhérer à L'Union européenne.

3. LA MISE EN OEUVRE DU PROGRAMME

Présentée par la Commission le 6 avril 1995, la décision n'a été définitivement adoptée par le Parlement européen et par le Conseil que le 19 décembre 1996, au terme d'une procédure de conciliation.

---

5 Décision n° 210/97/CE, considérant n° 6.

Le présent rapport, qui devait intervenir à mi-parcours de l'exécution du programme, intervient donc moins de 18 mois après sa mise en oeuvre effective, du fait des délais nécessaires à la mise en place des structures de gestion du programme.

Au cours de cette période, les ressources disponibles, tant dans les Etats membres qu'à la Commission ont conduit, dans l'application du programme, à privilégier les thèmes favorisant le décloisonnement de l'action des administrations douanières et la mise en place d'un véritable réseau douanier communautaire.

3.1. Assurer la transparence dans la mise en oeuvre du droit communautaire par les administrations douanières des Etats membres.

Cette action est conduite avec des groupes de suivi de la mise en oeuvre des procédures et des contrôles douaniers, appelés "groupes de monitoring".

Composés de fonctionnaires des administrations des Etats membres et des services de la Commission, ils effectuent, sur une base thématique, des visites en divers points particuliers de la frontière extérieure, en vue d'évaluer la mise en oeuvre de la réglementation communautaire dans les sites étudiés, les difficultés d'application et les méthodes de travail utilisées. Ils peuvent suggérer des recommandations concernant les méthodes de travail ainsi que, le cas échéant, les adaptations considérées comme souhaitables de la réglementation, qui feront l'objet d'éventuelles propositions et d'un traitement adapté dans les enceintes appropriées.

Le choix des thèmes, effectué en accord entre la Commission et les Etats membres, a privilégié les secteurs où l'application de la réglementation douanière pose le plus de problèmes et qui pourraient bénéficier de l'adoption de méthodes de travail plus efficaces (contrôle par audit, informatique, analyse des risques). Dans le cadre de l'action pilote, entre 1994 et 1996, 10 actions de monitoring ont été organisées. Quatre actions ont été conduites depuis l'adoption de la décision et six autres sont d'ores et déjà planifiées d'ici la fin de 1999 (Cf. annexe).

Le résultat concret de ces actions doit s'analyser dans le temps. Plusieurs d'entre elles ont permis d'identifier des difficultés d'application du droit douanier, tant pour les administrations que pour les opérateurs, et ont conduit la Commission à proposer ou à mettre à l'étude des adaptations du droit existant (exemple : contrôle douanier des zones franches communautaires ; preuve du statut communautaire des marchandises transportées sous le régime du transit maritime) ou ont fourni une base d'information précieuse pour l'élaboration de propositions législatives, par exemple dans le domaine de la réforme des régimes de transit ou pour la modernisation des régimes douaniers économiques.

Toutes ces actions n'ont pas eu vocation à faire évoluer le droit lui-même, mais ont contribué à améliorer les méthodes de travail des administrations dans l'application de ces règles. Un tel résultat a pu être constaté dans plusieurs domaines (par exemple : contrôle des bagages à main dans les aéroports, application des règles de «garanties facultatives» en matière de perfectionnement actif).

De plus, le monitoring contribue à développer la prise de conscience de la dimension européenne de l'action des services douaniers en favorisant des contacts suivis entre les responsables douaniers européens dans les différents domaines étudiés.

En revanche, le faible retour d'information sur les éventuelles actions de suivi dans les Etats membres ne permet pas d'avoir une connaissance suffisante de l'impact véritable de ces actions de monitoring dans les administrations douanières.

3.2. Encourager le développement et l'application coordonnés de nouvelles méthodes de travail.

Le développement coordonné de méthodes de travail nouvelles permet de favoriser l'adaptation de la douane à un environnement économique en mutation en renforçant l'homogénéité et la cohérence de son action dans la Communauté.

La mise en oeuvre des cinq domaines mentionnés dans la décision a conduit aux actions suivantes :

3.2.1. Orientation des contrôles douaniers sur la base des techniques d'analyse des risques

Le recours aux méthodes d'analyse des risques pour orienter les contrôles des administrations douanières vers les opérations présentant le plus fort risque d'irrégularités ou de mauvaise application de la réglementation communautaire a été particulièrement développé dans certains Etats membres.

Le développement coordonné de ces techniques dans l'ensemble des Etats membres sur la base de critères communs est nécessaire pour permettre un niveau et une efficacité de contrôle comparable en tout point du territoire douanier de la Communauté

Sur cette base, la Commission, en collaboration avec les Etats membres, a développé une première approche méthodologique commune qui s'est traduite dans la rédaction d'un «guide en matière d'analyse de risques dans les contrôles douaniers», en cours de publication et de distribution en 4200 exemplaires dans l'ensemble des services douaniers.

Par ailleurs, il a été décidé de mettre en place une action pilote visant à établir des profils de risque au niveau communautaire, en application de l'article 9 § 1 de la décision Douane 2000. Cette action pilote sera mise en place en 1998 et s'appuiera sur les résultats de l'étude préliminaire conduite avec les Etats membres dans le courant de 1997, ainsi que sur les premiers résultats obtenus à l'occasion d'un séminaire Matthaeus tenu à Namur (B) en octobre 1997. Elle associera la Commission et 6 Etats membres.

3.2.2. Recours aux techniques d'audit pour la vérification des comptes des entreprises

Un groupe ad hoc chargé de la rédaction des lignes directrices en matière d'audit a été mis en place en 1995. Après une première phase de collecte et

d'analyse de l'information sur les pratiques et les travaux existants dans les Etats membres, et en tirant profit notamment des résultats d'un séminaire Matthaeus qui s'est tenu à Athènes (GR) en juin 1997 sur l'audit des entreprises en vue du développement d'une approche commune, le groupe a commencé ses travaux effectifs au début de la présente année. La finalisation de ces travaux est prévue pour avril 1999.

3.2.3. Conclusion de protocoles d'accord avec les opérateurs économiques

L'instauration d'un climat de confiance entre les douanes et les opérateurs doit se développer dans un cadre non contraignant, mais qui permette de prendre un certain nombre d'initiatives conjointes en matière de gestion des régimes et des procédures douaniers. Dans cet esprit, la conclusion de protocoles d'accord (Memoranda of Understanding ou MoU) conclus avec les opérateurs est fortement encouragée par le Parlement européen, qui y a consacré un amendement à l'article 9 de la décision, et a reçu un accueil très favorable au Comité Economique et Social. Elle fait également l'objet d'une mesure du "Plan d'action pour le transit en Europe»[6].

Prenant en compte les travaux conduits sur la mise au point d'un MoU avec les opérateurs dans le cadre du transit rénové, ce thème sera développé dans le courant de 1998 au sein d'un groupe ad hoc en vue d'élaborer un modèle de "protocole d'accord Douanes / Opérateurs" (MoU), en collaboration avec les administrations douanières et les opérateurs. Ce groupe de travail sera initialisé par un séminaire Douane 2000 chargé d'identifier les problèmes de nature juridique, les avantages concrets et les pratiques développées dans les Etats membres.

3.2.4. Simplification des procédures douanières

La simplification des procédures douanières a fait l'objet d'une résolution du Conseil le 25 octobre 1996 et le Parlement européen en a souligné l'importance lors des débats sur l'adoption de la décision. Elle s'inscrit dans une action plus vaste qui trouve ses prolongements dans le cadre des discussions au sein du G7, du « Dialogue Transatlantique » et de l'ASEM, dans lesquelles la Commission coordonne ou exprime la position de la Communauté.

L'introduction de procédures simplifiées dans l'UE permet aussi à la Communauté de prendre une approche progressiste dans les discussions sur la facilitation du commerce dans l'OMC.

Dans le cadre de Douane 2000, elle sous-tend l'ensemble des propositions de modification du Code des douanes communautaire présentées par la Commission.

---

[6] **Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 30.4.1997 : « Un plan d'action pour le transit en Europe – une nouvelle politique douanière », COM(97) 188 final, JO C n° 176 du 10.6.1997. Fiche n° 4.1.2.**

Dans cette optique, la Commission a présenté une proposition visant à mettre en place le volet douanier d'une «procédure simplifiée centralisée pour la mise en libre pratique ». Cette proposition a fait l'objet d'un séminaire dans le cadre du programme Douane 2000, organisé à Brighton (UK) en octobre 1997. Ce séminaire, ouvert aux opérateurs économiques, a permis d'aborder l'ensemble des aspects d'une telle procédure et de clarifier le débat entre les différentes parties intéressées. Cette procédure donnera lieu à la mise en place de projets pilotes dans certains Etats membres, avec des entreprises qui se sont déclarées intéressées, dès le courant de 1998.

Cet objectif de simplification se retrouve également dans le cadre des propositions de modification du Code et de ses dispositions d'application visant à moderniser et à simplifier les régimes douaniers économiques et le transit, ainsi que dans l'uniformisation de l'application des règles d'origine préférentielle, effective depuis le 1er juillet 1997 dans une trentaine de pays (CE - AELE - PECO - Malte - Slovénie), et avec les pays méditerranéens.

De plus, la DG XXI a demandé à l'ensemble des sections du Comité du Code des Douanes d'étudier les différents aspects de la réglementation et des procédures qui pourraient, sans porter préjudice à l'efficacité des contrôles, faire l'objet de mesures significatives de simplification. Dans ce contexte, la Commission a également financé une étude visant à évaluer les incidences, en termes de politique commerciale, de la substitution de la base «free on board » (FOB) à la base «coût - assurance – fret » (CIF) pour le calcul de la valeur des importations.

3.2.5. Utilisation rationnelle des ressources : les laboratoires douaniers

En application de l'article 12 de la décision, un groupe de travail a été chargé d'étudier les modalités de coopération entre les laboratoires douaniers des Etats membres afin de créer un véritable réseau européen des laboratoires douaniers aussi performant et efficace qu'un seul et même laboratoire douanier «sans mur ». Le groupe de travail a terminé ses travaux en avril 1998 et a fait les propositions suivantes :

- mise en place d'un Groupe de Coordination des Laboratoires (GCL)
- développement d'une banque commune de méthodes et procédures analytiques.
- développement et validation de méthodes et procédures analytiques.
- mise en place de systèmes de qualité et accréditation des laboratoires.

Ces orientations présentées par la Commission au Comité de la politique douanière en avril 1998, ont été acceptées par les responsables des administrations nationales et seront mises en oeuvre d'ici la fin de l'an 2000.

3.2.6. Une approche commune de la gestion : la « mesure des résultats »

L'article 4 de la décision demande que le droit communautaire soit appliqué "de façon à réaliser des résultats équivalents à chaque point du territoire douanier communautaire". Afin de fournir une assurance que cet objectif est réalisé, un projet faisant participer tous les Etats membres a été mis en oeuvre. L'avancement des travaux est suivi par un Groupe directeur, comportant 6

Etats membres et la Commission. Dans la première phase, pendant l'automne de 1997, les systèmes existants de mesure dans les Etats membres ont été examinés mais leur objectif s'est avéré adapté pour répondre à des besoins nationaux plutôt que communautaires. La deuxième phase s'est donc orientée vers le développement d'un système de mesure communautaire et des propositions sont élaborées et ont été examinées en détail lors d'un séminaire auquel ont participé tous les Etats membres en juin 1998. Il est prévu que cela conduira à certaines études préliminaires pour tester des hypothèses de mesure des résultats.

3.2.7. Le développement coordonné du traitement informatisé des procédures douanières

Le développement coordonné des outils informatiques de traitement et de communication constitue une réponse aux défis conjugués de la croissance des échanges - et donc des opérations douanières à traiter avec des ressources limitées - et à l'augmentation des besoins d'échanges d'informations et de données entre les administrations douanières de la Communauté au sein du marché unique. Il constitue également un élément important pour assurer la cohérence dans la gestion de l'union douanière.

Thème prioritaire de Douane 2000, il s'est inscrit également dans le cadre du programme IDA[7], qui identifiait certains projets informatiques douaniers comme «répondant à un besoin spécifique nécessitant une contribution communautaire afin de les rendre opérationnels dans la Communauté ».

La première phase du programme IDA (1995-1997) comprenait huit projets relatifs à la douane, à savoir VIES, TRANSIT, QUOTA, le EBTI, TARIC, SCENT- SID / FISCAL, SEED-EXCISE CONTROL, , CCN / CSI. IDA continue sans projets douaniers, tandis que ces projets sont regroupés sous FISCALIS (VIES, SCENT) et Douane 2000 (le TRANSIT et le reste).

Le budget du précédent programme IDA est divisé, sur la base de la dotation de 1997, de telle façon que des 39,3 MECU initiaux, IDA 2 recevra 23.6 MECU et les projets douaniers recevront 15,7 MECU.

Le financement des projets douaniers est garanti par une enveloppe initialement constituée avec ces 15,7 MECU plus les crédits transférés à partir d'autres lignes budgétaires. Cette enveloppe, qui en 1997 a représenté 22 MECU, a crû en 1998 jusqu'à un montant total de 27.9 MECU (dont Douane 2000 représente 20,5 MECU) et la Commission propose 29,8 MECU pour 1999 (Douane 2000 représente 22,4 MECU) – ce qui représente une croissance nette de 35% en deux ans, ce qui garantit la faisabilité des projets douaniers.

Depuis le 1er janvier 1998, l'Autorité budgétaire, pour tenir compte de l'arrivée à son terme du programme IDA et dans un souci de transparence, a

---

7 Décision n° 95/468/CE du Conseil du 6 novembre 1995 concernant la contribution communautaire à l'échange télématique des données entre administrations de la Communauté (IDA), JO n° L 269/ du 11.11.1995, p. 23.

regroupé l'ensemble des crédits informatiques pour la douane sur la ligne B5-3030 qui finance les activités du programme Douane 2000. L'informatique représente ainsi la plus grande part du budget de la ligne affectée aux «politiques internes Douane 2000 » (16,4 Mécus sur un total de 20,4 Mécus en 1998).

- La partie la plus importante de ces budgets (près de la moitié des crédits affectés à l'informatisation en 1998) est consacrée aux projets concourant à l'informatisation des régimes du transit :

– L'application Transit (New Computerised Transit Sytem - NCTS) a connu des retards dont le Parlement européen et le Conseil ont été informés. La Commission a établi une nouvelle stratégie, acceptée en février 1998 par les pays participants au système, pour permettre d'assurer la mise en oeuvre des services centraux de l'application dès la fin du 1er trimestre 1999.

– Le projet « Common Communication Network/Common System Interface (CCN/CSI) vise à mettre en place une plate-forme commune entre les administrations douanières et fiscales des Etats membres ainsi qu'entre les Etats membres et la Commission permettant un transfert rapide, économique et volumineux d'informations et offrant les plus grandes garanties de sécurité. Financée conjointement avec le programme FISCALIS pour les utilisations répondant aux besoins de la fiscalité indirecte (notamment le système VIES d'échanges d'informations sur la TVA), cette plate-forme sera utilisée par l'application Transit dès le premier trimestre 1999, ainsi que par les autres systèmes douaniers, tels que le système d'échanges d'informations sur la fraude (AFIS), les renseignements tarifaires contraignants (EBTI), le tarif intégré informatisé (TARIC) ou QUOTA (gestion des contingents tarifaires), qui l'utilisent déjà ou l'utiliseront dès le courant du dernier trimestre de 1998.

– L'Echange de Données Informatisées (EDI), permet de définir une architecture commune de messages et donc de contribuer à la normalisation des informations douanières. La Commission concentre ses activités sur la spécification du «Message Administratif Unique », version automatisée du Document Administratif Unique, qui sera utilisé pour les régimes d'importation et d'exportation, ainsi que dans le cadre du transit informatisé dès sa mise en place opérationnelle au cours du 1er trimestre de 1999.

Les principaux autres projets visant à assurer le transfert d'informations entre les Etats membres et entre eux et la Commission afin d'assurer la gestion de l'union douanière qui ont été développés ou sont en cours de développement dans ce cadre, concernent les applications suivantes :

- Bases de données tarifaires :

– Le système QUOTA gère les contingents tarifaires et l'importation des marchandises sous surveillance au niveau de l'Union,

– Le système TARIC fournit aux administrations douanières des Etats membres les informations continuellement mises à jour sur toutes les

mesures communautaires dans le cadre de l'importation et de l'exportation des marchandises

Le système des «renseignements tarifaires contraignants» (RTC) assure en temps réel la centralisation des décisions de classement prises par les Etats membres dans le domaine du Tarif Douanier Commun (TDC) au profit des opérateurs économiques, la décision de classement prise par une administration d'un Etat membre étant opposable aux autres administrations de l'Union pendant un délai de 6 ans. Ce système permet d'assurer une égalité de traitement aux opérateurs quel que soit le lieu où ils choisissent d'effectuer leurs opérations de dédouanement et de corriger des erreurs ou irrégularités dues à une mauvaise application du TDC. Cette application remporte un grand succès auprès des opérateurs, qui déposent en moyenne 20 000 demandes par an (la base de données comporte actuellement 120 000 RTC disponibles).

- Une application comparable en matière de renseignements sur l'origine (ORNET) est en cours de développement pour être opérationnelle dans le courant du 1er semestre 1999.

- Systèmes en voie de développement ou de renforcement et utilisés par la Commission pour améliorer les publications officielles, tels que :

- Système de gestion de la réglementation de la nomenclature combinée : système développé pour améliorer la gestion de la publication des réglementations concernant la nomenclature combinée. Le projet est au stade du prototype, et devrait être prochainement opérationnel.

- Suspensions tarifaires : système destiné à fournir un appui aux négociations et à la publication des réglementations en matière de suspensions tarifaires autonomes. Ce système, opérationnel depuis 1996, a bénéficié en 1997 d'améliorations et de fonctions supplémentaires fournies à la demande des utilisateurs.

- Anti-fraude

Dans le domaine de la lutte contre la fraude, l'informatique fournit un support technique aux services spécialisés de la Commission et dans les Etats membres pour des applications destinées à échanger rapidement des informations confidentielles et sensibles (cas de fraude, trafics illicites, produits sensibles).

Les principales applications concernées et intégrées dans l'architecture technique Anti-fraud Information Systems (AFIS) sont « Early Warning System » (EWS, utilisé dans le cadre du transit dans l'attente du développement de l'application NCTS) qui, bien qu'opérationnelle dans le régime du transit, n'est pas encore exploitée de manière généralisée, le Système d'Information Douanier (SID) qui est au stade de la mise en oeuvre et « System for Customs Enforcement Network » (SCENT 3).

3.3. Renforcer la politique commune de formation, développée au sein du programme Matthaeus par la mise en place d'un «tronc commun de formation » au service des objectifs de la politique douanière.

La formation est au cœur de la modernisation des administrations douanières et de leur adaptation aux méthodes de travail et techniques de contrôle nouvelles et performantes. Au niveau communautaire, les actions communes de formation sont conduites et développées dans le cadre du programme Matthaeus. Ce programme se trouve donc placé au centre du dispositif mis en place par Douane 2000.

Depuis 1996, la planification des actions de formation du programme Matthaeus est élaborée en prenant en compte les priorités identifiées au niveau de la politique douanière. A cet égard, le programme Matthaeus peut être considéré comme prenant en charge le «volet formation » de Douane 2000.

En application de l'article 14 de la décision Douane 2000, et parallèlement aux autres actions conduites dans le cadre du programme Matthaeus, les actions suivantes ont été mises en oeuvre en 1997 et 1998 :

3.3.1. Mise en place d'un «réseau des responsables des centres de formation douanière» des Etats membres.

Une première réunion des responsables des centres de formation s'est tenue à Paris en février 1998, une deuxième réunion étant prévue à Londres en novembre 1998.

L'objectif de ce réseau, qui constitue l'amorce d'une «académie des douanes communautaires », est d'organiser dans la pratique des échanges de formateurs et d'élèves entre les centres de formation des pays membres, ainsi que de matériels pédagogiques et de préparer les séminaires de formation pour les cadres supérieurs (suivi d'un séminaire tenu à Elsinore (DK) en juin 1997).

3.3.2. Développements du Programme commun de formation.

Le programme commun de formation initiale, tel qu'il résulte de la décision de la Commission du 13 décembre 1992 (J.O. L 16 du 23.1.1992, p. 14) décrit le socle commun minimum de formation à dispenser aux fonctionnaires des douanes de l'Union. Ce programme a fait l'objet, en collaboration entre la Commission et les Etats membres, d'un approfondissement dans le courant des années 1996 et 1997 afin d'en préciser le contenu en fonction des besoins en formation des personnels au regard de leurs missions. A cette fin, 16 éléments de formation, formalisant le contenu et l'objectif des différents chapitres du programme commun de formation initiale, ont été finalisés au début de 1998 et mis en oeuvre par les centres nationaux de formation dès 1998.

3.3.3. Finalisation de modules pédagogiques destinés à être enseignés dans les centres nationaux de formation.

Ces modules, destinés à la formation permanente des fonctionnaires des douanes et qui contribuent à la mise en place d'un tronc commun de formation, sont réalisés en collaboration étroite avec les administrations nationales. Trois

modules existent à ce jour (contrefaçons, gestion des déchets, politique agricole commune). Plusieurs autres modules sont actuellement à l'étude ou en cours de réalisation, dont un module sur le transit.

3.3.4. Extension de la formation aux pays associés

La formation des fonctionnaires des douanes assurée dans le cadre de Matthaeus a été étendue aux pays associés sur la base d'un projet pilote financé par le budget Douane 2000. Ces pays participent, depuis 1996, aux programmes d'échanges de fonctionnaires, aux séminaires Matthaeus et bénéficieront des programmes communs de formation.

Devant le succès de cette expérience pilote, l'extension du programme aux pays associés de l'Europe centrale et orientale fera l'objet d'une adaptation législative de la décision afin de permettre leur participation conformément aux conditions fixées dans les accords européens ou dans les protocoles additionnels relatifs à leur participation aux programmes communautaires, ainsi qu'à Chypre et à la Turquie, dans la mesure où la législation communautaire en matière douanière le permet.

3.4. Approfondir l'information et la communication avec les utilisateurs de la douane.

L'adaptation de la douane aux besoins du commerce international ne peut se concevoir sans un dialogue étroit avec les «usagers » de la douane que sont les opérateurs du commerce international.

Parallèlement aux contacts que la Commission et les administrations nationales entretiennent avec les opérateurs, l'effort a porté sur le développement d'un dialogue structuré visant l'amélioration de la communication et de l'information réciproque avec les entreprises participant au commerce international.

Plusieurs actions ont été conduites dans ce cadre :

- Séminaires ouverts aux opérateurs :
  - Brighton (UK), octobre 1997 sur le projet de procédure simplifiée centralisée pour la mise en libre pratique,
  - Prague (CZ), novembre 1997, sur « l'évaluation d'un an de transit commun avec les pays de Visegrad ».
  - Münster (D), avril 1998, sur les réformes des procédures de transfert et de transit.
- Soutien à des séminaires d'information pour les opérateurs, organisés dans les Etats membres : Lisbonne (septembre 1997), Irlande (novembre 1997). Plusieurs autres projets sont prévus dans ce domaine en 1998.
- Dans le cadre de la réforme des régimes de transit, la Commission a mis en place, en 1997, un «groupe de contact transit» qui associe les administrations des 22 pays participant à ces régimes et les opérateurs économiques représentés par 22 organismes professionnels européens. Ce groupe se réunit deux fois par an.

Dans ce contexte, la Commission a engagé une réflexion pour réformer ses procédures de consultation des milieux professionnels afin de renforcer leur efficacité, en privilégiant une consultation ciblée en fonction des thèmes abordés. Cette approche a été suivie notamment dans le cadre de la réforme des régimes du transit et avec l'organisation à Bruxelles, en avril 1998, conjointement avec le Comité Economique et Social, d'un «hearing » associant les milieux économiques concernés, sur "La gestion des accords tarifaires préférentiels comme instrument de la politique commerciale de la Communauté".

3.5. Contribuer à l'émergence d'un environnement douanier international favorable à la gestion optimale de la frontière extérieure

L'évolution rapide de l'environnement international depuis le début de la décennie et la libéralisation accrue des échanges internationaux, s'accompagne d'un fort accroissement des risques de fraudes et d'une mondialisation parallèle des trafics illicites dans tous les domaines.

Sur le plan douanier, cela implique de renforcer la coopération et l'assistance technique entre les administrations douanières de l'Union et celles des pays tiers, notamment aux administrations douanières des pays associés, dans le cadre de la préparation de leur adhésion future à l'Union européenne.

Depuis le début de 1997, les actions suivantes ont été conduites :

3.5.1. Soutien à la mise en oeuvre de la stratégie de préadhésion

Dans ce domaine, le programme Douane 2000 a servi de support à des actions de soutien à la préparation des administrations douanières des pays candidats en vue de leur adhésion future, en complément des actions de type plus général financées par le programme PHARE, ainsi qu'à des actions de coopération associant ces pays et ceux qui sont appelés, dans l'avenir, à avoir une frontière commune avec une Union élargie. Elles ont concerné principalement les domaines suivants :

- Formation : financement de l'action pilote permettant d'assurer la participation des pays associés aux programmes de formation Matthaeus et Matthaeus Tax.

- Mise en oeuvre de la stratégie de préadhésion dans le cadre du partenariat d'accession et des « road maps », notamment par l'organisation de groupes de travail pour le développement des «blueprints » pour l'assistance à la réorganisation des administrations douanières des PECO.

- Organisation de séminaires associant pays membres et pays candidats (nouveau système de cumul paneuropéen des règles d'origine dans le cadre des Accords européens – UE, AELE, PECO, séminaires avec les administrations douanières des pays riverains de la mer Baltique -Tallin -)

3.5.2. Informatisation orientée vers les besoins des pays tiers

L'extension des fonctionnalités des échanges de données informatiques (EDI) dans le cadre de l'informatisation du transit pour les pays tiers participant au « transit commun » (pays de Visegrad).

- Travaux préparatoires en vue de l'extension du service de dissémination des informations douanières vers les administrations des pays tiers.

3.5.3. Assistance technique

De nombreuses actions ad hoc d'assistance technique ont été organisées au bénéfice d'administrations douanières de pays tiers qui en ont fait la demande, notamment dans le cadre de la mise en oeuvre du volet douanier des accords commerciaux entre l'Union européenne et ces pays.

Par ailleurs, un séminaire sera organisé en 1998 avec les pays méditerranéens sur l'application des règles d'origine entre les pays de la zone.

3.5.4. Coopération et mise en place de relations structurées avec des pays tiers et des organismes internationaux

La mise en place d'un dialogue structuré à haut niveau entre les responsables douaniers de l'UE et des pays tiers répond à la nécessité de donner à ces relations un cadre visant à en renforcer l'efficacité.

En 1997 et 1998 ont ainsi été organisées des réunions avec les directeurs généraux des douanes des pays de l'ASEM (Vienne – 1997), avec ceux de l'AELE et des PECO (Reykjavik – 1997). Une réunion des directeurs généraux des douanes de l'UE et des PECO se tiendra également en 1998.

4. EXECUTION BUDGETAIRE DU PROGRAMME

La mise en oeuvre du programme a permis d'utiliser la totalité des crédits prévus dans la décision initiale pour la période considérée. L'adoption tardive de la décision n'a pas permis d'utiliser les crédits prévus au titre du redéploiement des crédits « Marché intérieur » en 1996 (2 millions d'écus), qui ont fait l'objet d'un report sur l'exercice 1997. Les crédits prévus en 1996 au titre de « l'informatisation Douane 2000 » (1 million d'écus) ont été, en revanche, totalement utilisés au cours de cet exercice.

En ce qui concerne l'informatique, l'Autorité budgétaire, dans un souci de transparence budgétaire, a accepté de regrouper, à compter du 1er janvier 1998, l'ensemble des crédits alloués à la réalisation de projets informatiques dans le domaine douanier sur la ligne B5-3030 (Douane 2000) pour tenir compte de l'arrivée à son terme du programme IDA le 31 décembre 1997. Le poste informatique est devenu, en conséquence, le plus important poste budgétaire du budget Douane 2000

(16,4 millions d'écus sur un total de 20,5 au titre des actions liées aux «politiques internes » pour l'année 1998). Le financement des projets servant au développement et à la mise en place de l'informatisation du transit représente près de la moitié de ce montant.

Globalement, les dépenses liées au développement et à la mise en place d'applications informatiques destinées à permettre aux administrations douanières de l'Union d'échanger des informations et du renseignement afin de remplir efficacement leurs missions de contrôle et de protection des intérêts financiers de la Communauté, ont été légèrement plus importantes que prévu. La part relativement plus faible des dépenses affectées au financement d'actions conjointes avec les Etats membres est notamment due au fait que ces actions sont fortement consommatrices de ressources humaines et logistiques et proportionnellement moins coûteuses en termes budgétaires.

5. LE BILAN

5.1. Nature de l'exercice

Juger de l'efficacité d'une action de l'ampleur de Douane 2000 sur une aussi courte période est une tâche malaisée. Toute action de ce type doit être considérée comme un investissement pour l'avenir dont les retombées ne peuvent s'apprécier que dans le moyen ou le long terme.

Cette appréciation de l'expérience acquise dans la mise en oeuvre du programme ne peut pas encore s'effectuer au regard de l'objectif final, qui est celui de l'amélioration du fonctionnement de l'union douanière. Une telle évaluation nécessiterait l'analyse de certains critères tels que la satisfaction des particuliers et des opérateurs économiques, par exemple au travers de l'évolution du nombre des contentieux traités par les Etats membres et au niveau communautaire, une meilleure perception des ressources propres, constatée par exemple au travers des contrôles de la Cour des Comptes de la Communauté. A l'évidence, de telles constatations ne peuvent encore exister aujourd'hui.

Cet exercice permet cependant d'identifier les forces et les faiblesses du programme actuel. Il permet également de proposer des axes de réflexion en vue de renforcer son efficacité dans l'avenir.

5.2. Douane 2000 et la subsidiarité

La douane est le domaine où l'intégration juridique est sans conteste la plus achevée et est symbolisée dans le tarif douanier commun et le Code des douanes communautaire.

Au-delà de cette approche réglementaire, la réussite du marché unique aux yeux des citoyens et des opérateurs économiques repose sur la manière dont le droit est mis en oeuvre par les administrations des différents Etats membres. Pour tirer profit des avantages qu'apporte le marché unique, il importe que l'application du droit communautaire vise à assurer une qualité équivalente

dans la mise en oeuvre des procédures et des contrôles douaniers en tout point du territoire douanier de la Communauté.

Pour parvenir à une telle application uniforme du droit communautaire, il convient de compléter l'harmonisation réglementaire par une coopération renforcée entre les administrations nationales et par le recours à des méthodes de travail développées en commun. Seule une action conjointe de la Communauté et les Etats membres peut modifier les comportements et permettre d'inscrire l'action de chaque administration nationale dans un cadre intégrant la dimension communautaire de la douane.

5.3. Douane 2000 et partenariat

La mise en oeuvre du programme repose sur un partenariat étroit entre la Commission et les Etats membres, qui trouve sa base juridique dans l'article 3 de la décision. L'outil de ce partenariat est le Comité de la politique douanière, composé des directeurs généraux des douanes des Etats membres, qui se réunit deux fois par an.

Ce Comité a montré qu'il constituait un organe privilégié de partenariat entre la Commission et les Etats membres et d'implication politique des responsables des administrations douanières de l'Union dans l'action poursuivie. Aux côtés de la Commission, il est le garant du respect des orientations et des objectifs de la décision Douane 2000 et notamment du «code de conduite» douanière qu'elle institue afin de renforcer l'homogénéité de l'action douanière dans la Communauté.

Les orientations et les priorités arrêtées au sein du Comité se traduisent par des actions communes concrètes dans la réalisation desquelles les administrations nationales agissent comme de véritables partenaires. Leur succès dépend du degré d'implication et de participation active de chacun de ces partenaires dans leur mise en oeuvre. A cet égard, la participation des Etats membres a été très forte. A titre d'exemple, plus de 140 projets ont été soumis par les administrations nationales lors de la préparation des plans d'action annuels pour 1997 et 1998, ce qui a conduit la Commission à effectuer des choix en fonction de critères acceptés en commun au sein du comité pour identifier les actions prioritaires.

La mise en oeuvre des actions a mobilisé des ressources humaines et logistiques importantes. L'effort consenti par les administrations nationales montre l'intérêt qu'elles portent à la réussite de ce programme et au bénéfice global qu'elles en attendent.

5.4. La prise de conscience de la dimension communautaire de l'action douanière

La mise en oeuvre du programme a suscité une intense coopération entre les services douaniers des Etats membres et entre ceux-ci et la Commission. Cette collaboration dans des domaines relevant traditionnellement des responsabilités des administrations nationales avait déjà été initiée dans le cadre du programme Matthaeus en matière de formation des personnels, et contribue

fortement à créer des habitudes de travail en commun et un véritable «réflexe communautaire » dans la recherche de solutions communes.

C'est ainsi que, dans une période de temps trop courte pour couvrir la totalité du champ d'application du programme, sa mise en oeuvre a privilégié la prise en compte de la dimension communautaire dans la mise en oeuvre des missions douanières, ainsi que le souhait en avait été exprimé lors de l'adoption de la décision. La priorité a donc été donnée à des thèmes tels que le ciblage des contrôles douaniers en recourant à des méthodes et des critères définis en commun (analyse des risques et audit), le développement coordonné d'outils, la mise en place à terme d'un véritable réseau des laboratoires douaniers dans la Communauté et la structuration du réseau des centres de formation douanière.

Dans ce contexte, la décision a invité les Etats membres à prévoir un insigne distinctif communautaire sur leur uniforme. Malgré l'absence de caractère obligatoire de cette disposition, plusieurs Etats membres ont d'ores et déjà prévu cet insigne sur l'uniforme de leurs fonctionnaires, certains d'entre eux ayant prévu la mise en place de panneaux mettant en évidence le sigle européen à douze étoiles aux principaux points d'entrée des voyageurs dans la Communauté.

5.5. Le nécessaire renforcement de la cohérence des actions douanières

L'efficacité du programme Douane 2000 doit être évaluée en prenant en compte le fait que plusieurs autres programmes, à finalités différentes, interviennent parallèlement dans le domaine douanier :

- Matthaeus, dans le domaine de la formation commune,
- Actions destinées à renforcer la lutte contre la fraude ou la lutte contre le crime organisé, relevant des programmes et de budgets gérés par différents services de la Commission (de même que certaines actions organisées dans le cadre de la coopération douanière au sens du Titre VI du Traité CE),
- PHARE, TACIS et MEDA dans le domaine des interventions externes.

Cette multiplicité des outils nécessite la coordination des interventions dans les différents domaines afin d'assurer la cohérence des actions entreprises et d'éviter les doubles emplois et le gaspillage des ressources.

Cette coordination est assurée dans une certaine mesure au sein du Comité de la politique douanière, les responsables des administrations douanières assurant ès qualité la synthèse des actions conduites juridiquement dans le cadre des titres II et VI du Traité.

La Commission estime, en revanche, qu'une plus grande rationalisation pourrait intervenir au sein des actions communautaires entre les actions de formation, relevant de la décision Matthaeus et de celles relevant de la décision Douane 2000.

6. LES ORIENTATIONS PROPOSEES POUR L'AVENIR

Sur la base des constatations effectuées au cours de la période d'application effective du programme, la Commission estime que l'action engagée doit être poursuivie et développée et que des améliorations doivent être apportées dans la mise en oeuvre des objectifs de la décision du 19 décembre 1996.

Ainsi qu'elle l'a indiqué en réponse à la demande des commissions du Parlement européen lors des débats préliminaires sur la proposition modificative présentée le 3 septembre 1997 qui visait à adapter les «montants privilégiés » et la fiche financière de la décision initiale Douane 2000 du 19 décembre 1996, la Commission envisage de présenter prochainement une nouvelle proposition, fondée sur les conclusions du présent rapport. Cette proposition privilégierait, en conséquence, les orientations suivantes :

6.1. Dégager une plus grande unité de vue dans l'action douanière

L'intervention communautaire relève actuellement de plusieurs instruments juridiques, disposant chacun de modalités de gestion spécifiques.

La réunion de l'ensemble des actions au sein d'une décision unique présente l'avantage de mettre en place une approche cohérente de l'action douanière, à l'image de ce qui a été réalisé dans le domaine de la fiscalité indirecte avec le programme FISCALIS.

- Elle permet de disposer d'une base juridique claire et offrant une sécurité suffisante pour conduire à leur terme des projets informatiques se déroulant sur plusieurs exercices budgétaires.
- Elle confère une plus grande homogénéité dans la conduite des actions dans le domaine douanier et permet de rationaliser l'utilisation des outils disponibles et de mieux profiter des synergies et des complémentarités existant entre eux (exemple : monitoring, méthodes de travail, formation / information).
- Elle répond aux préoccupations des Etats membres pour distinguer, dans de nombreux cas, les actions relevant de Douane 2000 et de Matthaeus, qui relèvent souvent de services différents selon les programmes et le budget correspondant.

Cet instrument juridique devrait intégrer dans une approche globale l'ensemble des actions concernant :

- l'informatisation, jusqu'alors couverte en partie par Douane 2000 et par le premier programme IDA,
- les actions conjointes avec les Etats membres en vue de développer les nouvelles méthodes de travail, relevant de l'actuelle décision Douane 2000
- les actions de formation, relevant actuellement du programme Matthaeus,
- l'ouverture aux pays tiers par les actions de coopération et d'assistance technique dans le domaine douanier.

6.2. Renforcer le partenariat

Le succès de l'application du programme repose sur la participation active des administrations nationales aux actions conduites en commun. L'engagement des administrations nationales s'est concrétisé au sein du Comité de la politique douanière, tant dans son rôle de comité directeur et d'évaluation du programme que pour assurer le respect des orientations de la politique douanière définie dans la décision.

Parallèlement au Comité de la politique douanière, un comité institutionnel devrait assister la Commission dans la mise en oeuvre concrète des orientations définies dans les différents domaines d'intervention de la décision modifiée. Ce comité de gestion se substituerait à l'actuel comité de gestion créé par la décision Matthaeus, dont le rôle est limité aux seules actions de formation. La mise en place de ce nouveau comité contribuerait à renforcer la structure de gestion du programme et son efficacité.

6.3. Durée

La nouvelle proposition doit viser à assurer la continuité de l'action engagée dans le cadre de Douane 2000. Elle doit, d'autre part, disposer d'une durée suffisante pour montrer l'efficacité de la réforme proposée.

En conséquence, la nouvelle proposition prévoira de dépasser le terme actuel de la décision Douane 2000 en proposant une période d'application allant du 1er janvier 1999 au 31 décembre 2002. Cette solution permettra :

- de conférer une durée suffisante pour mettre en oeuvre la nouvelle décision.
- d'instituer une véritable «programmation glissante » des actions, assurant par-là même la continuité de l'action engagée pour la modernisation de la douane dans la Communauté.

7. CONCLUSION

L'action engagée au niveau communautaire avec le programme Matthaeus, dans un premier temps, et développé et complété par le programme Douane 2000, a démontré l'existence d'une véritable dynamique communautaire en matière douanière.

L'expérience acquise dans l'application de la décision Douane 2000 ne permet pas de tirer des conclusions définitives quant à l'impact de ce programme sur la réalité quotidienne de la mise en oeuvre du droit communautaire par les administrations douanières, ni de dégager des résultats mesurables en terme d'efficacité des contrôles.

Elle montre, en revanche, l'engagement de ces administrations dans l'action engagée et la confirmation de la volonté de ces administrations d'inscrire leur action dans un cadre communautaire renforcé.

Annexe

Actions de monitoring

Dans le cadre de l'action pilote, entre 1994 et 1996, 10 actions de monitoring ont été organisées sur les sujets suivants :

- zone franches (2 phases : mai - juillet 1994 / avril - juin 1995),
- frontière maritime extérieure (2 phases : mai – juillet 1994 / avril – juin 1995),
- procédures et contrôles douaniers dans le domaine textile (TAFI) : nov. 94 – mars 95,
- aéroports : octobre – décembre 1994,
- perfectionnement actif : avril – juillet 1995,
- transit (bureaux centralisateurs) : novembre 1995 – février 1996,
- procédures simplifiées : octobre 1995 – février 1996,
- origine préférentielle : avril – septembre 1996,
- entrepôts douaniers : mai – juillet 1996,
- transit (fonctionnement du régime en général) : octobre 1996 – février 1997.

Depuis l'adoption de la décision, les actions suivantes ont été conduites :

- renseignements tarifaires contraignants (2 actions) : janvier – avril 1997,
- perfectionnement actif (2è phase) : février – avril 1997,
- application des règles d'origine : mai – octobre 1997,
- système de gestion des contingents tarifaires et surveillance des importations (QUOTA) : février – mai 1998.

Les actions suivantes sont programmées entre juillet 1998 et décembre 1999 :

- entrepôts douaniers (phase 2) : septembre 1998 –janvier 1999,
- inventaire des équipements pour contrôles physiques à la frontière extérieure : mise en oeuvre de la fiche 4.3.5 du Plan d'action pour le transit en Europe (recommandation n° 8 de la commission d'enquête parlementaire sur le transit) : sept. – décembre 1998,
- modalités de délivrance des autorisations de déclarations simplifiées et de domiciliation : janvier - avril 1999,
- application du règlement 338/97 du Conseil sur les contrôles frontaliers des spécimens, prévus par la convention CITES : avril – juillet 1999,
- contrôle de conformité des jouets importés de pays tiers aux règles applicables en matière de sécurité (mise en oeuvre du règlement 339/93 du Conseil) : juillet - octobre 1999.

ISSN 0254-1491

COM(98) 471 final

DOCUMENTS

FR 01 02 06

N° de catalogue : CB-CO-98-481-FR-C

ISBN 92-78-38486-0

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg

il