



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES DE  
L'UNION

DEPARTEMENT THEMATIQUE A: POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET  
SCIENTIFIQUES

## Mise en œuvre du code des douanes modernisé

### ÉTUDE

#### Résumé

La présente étude a pour objet d'examiner les défis et conditions liés à la mise en œuvre du code des douanes modernisé. L'étude identifie et évalue les questions juridiques, techniques (informatiques) et opérationnelles qu'implique la mise en œuvre du code des douanes modernisé.

Ce document a été demandé par la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen.

## **AUTEURS**

PwC Belgique / PwC Pays-Bas<sup>1</sup>

M<sup>me</sup> Ine Lejeune

M. Ruud Tusveld

M. Dirk Aerts

M. Jos Verstraten

M. Nico Bogaerts

M. Michael Van de Velde

## **ADMINISTRATEUR RESPONSABLE**

M. Mariusz Maciejewski

Département thématique A: politiques économiques et scientifiques

Parlement européen

B - 1047 Bruxelles

Courrier électronique: [Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu](mailto:Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu)

## **VERSIONS LINGUISTIQUES**

Original: EN

## **À PROPOS DE L'ÉDITEUR**

Pour contacter le département thématique ou vous abonner à son bulletin d'information mensuel, veuillez écrire à l'adresse suivante:

[Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu](mailto:Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu)

Manuscrit achevé en février 2012.

Bruxelles, © Union européenne, 2012.

Le présent document est disponible sur l'internet à l'adresse suivante:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>.

## **CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ**

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

---

<sup>1</sup> «PwC» est la marque sous laquelle les entités membres de PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL) opèrent et fournissent leurs services. Ces entités forment ensemble le réseau PwC.

Chaque entité membre du réseau est juridiquement autonome n'agit pas en qualité d'agent de PwCIL ni d'aucune autre entité membre.

PwCIL ne fournit aucun service aux clients. PwCIL n'est pas responsable des actes ou omissions de ses membres et n'a ni le droit ni la capacité juridique d'en contrôler l'exercice professionnel ou de les engager d'une quelconque façon.

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>OEA</b>	Opérateur économique agréé
<b>BPM</b>	Modèle de processus d'entreprise
<b>CCA</b>	Autorités douanières compétentes
<b>CCC</b>	Code des douanes communautaire
<b>CCN/CSI</b>	Réseau commun de communication/interface commune des systèmes (CCN/CSI)
<b>COTS</b>	Produit commercial
<b>DG AGRI</b>	Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne
<b>DG TAXUD</b>	Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière de la Commission européenne
<b>CEE</b>	Communauté économique européenne
<b>CE</b>	Communauté européenne
<b>SCE</b>	Système de contrôle à l'exportation
<b>AELE</b>	Association européenne de libre-échange
<b>SIE</b>	Systèmes d'information européens
<b>ENS</b>	Déclaration sommaire d'entrée
<b>SOE</b>	Systèmes d'opérateurs économiques
<b>UE</b>	Union européenne
<b>SCI</b>	Système de contrôle à l'importation
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>IMCO</b>	Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs du Parlement européen
<b>TI</b>	Technologies de l'information
<b>PSP</b>	Plan stratégique pluriannuel

- CDM** Code des douanes modernisé
- DACDM** Dispositions d'application du code des douanes modernisé
- SMN** Société multinationale
- NSTI** Nouveau système de transit informatisé
- OLAF** Office européen de lutte antifraude
- PME** Petites et moyennes entreprises
- TARIC** Tarif douanier intégré des Communautés européennes
- TCG** Groupe de contact avec les opérateurs économiques
- TFUE** Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité de Lisbonne)
  
- TVA** Taxe sur la valeur ajoutée

## SYNTHÈSE

Le code des douanes communautaires de 1992, qui est toujours en vigueur actuellement, se fonde sur des procédures prévoyant l'utilisation de documents papier. Bien que le recours au dédouanement électronique par l'intermédiaire de systèmes informatisés nationaux soit désormais la règle et non plus l'exception, il n'existe toujours aucune obligation, en vertu du droit communautaire, d'utiliser de tels systèmes. Il n'existe généralement pas, à l'échelle de l'UE, d'applications informatiques pour le dédouanement, si l'on excepte le nouveau système de transit informatisé (NSTI), qui a fait la preuve de la faisabilité de ce type d'applications et a permis d'envisager des applications similaires dans le cadre d'autres régimes douaniers. La Commission a estimé que le développement en cours du code des douanes communautaire n'avait pas suivi le rythme des changements survenus dans l'environnement du commerce international, notamment la croissance rapide et irréversible de l'utilisation des technologies de l'information et l'échange de données électroniques, et n'avait pas davantage suivi l'évolution des missions dévolues à la douane, y compris un nombre croissant d'aspects hors de la portée habituelle des douanes, tels que la sûreté et la sécurité. Ce retard aurait pour effet de compromettre l'efficacité des procédures de déclaration en douane et les contrôles effectués en fonction du risque dans le marché intérieur.

C'est la raison pour laquelle le code des douanes modernisé (CDM) est entré en vigueur en 2008, entre autres dans l'objectif de répondre à ces tendances, de faciliter le commerce légitime et de régir l'environnement électronique des douanes et du commerce. Bien que déjà en vigueur, le code des douanes modernisé ne deviendra applicable que lorsque ses dispositions d'application prendront effet. À cette fin, un délai est fixé au 24 juin 2013 dans le code des douanes modernisé. Cependant, la Commission a déjà indiqué que le délai final du 24 juin 2013 ne pourrait pas être respecté pour un grand nombre d'activités liées à la mise en œuvre, en raison d'évolutions récentes et pour des raisons techniques et pratiques. En outre, concernant le code des douanes modernisé en soi, la Commission envisage de repousser le délai pour sa mise en œuvre, de le refondre pour l'harmoniser avec le traité de Lisbonne et d'y intégrer d'autres modifications.

Quant à la plupart de ses dispositions, le code des douanes modernisé n'est pas auto-exécutoire et nécessite des mesures et dispositions d'exécution supplémentaires, que la Commission adoptera sur la base de l'habilitation conférée à cet effet par les colégislateurs du code (c'est-à-dire le Conseil et le Parlement européen). Cependant, la mise en œuvre ira plus loin que la simple adoption de règles d'exécution. Une série d'actions (juridiques, informatiques et opérationnelles) coordonnées seront nécessaires pour garantir que les nouvelles règles et procédures seront faciles à gérer au quotidien, qu'elles seront appliquées de façon efficace et uniforme et que des informations les concernant seront largement disponibles.

L'objectif de cette étude est d'examiner les éventuels obstacles à la mise en œuvre des mesures et dispositions requises, ainsi que les conditions à remplir pour les surmonter. Une attention particulière sera également accordée à la question de savoir s'il sera possible ou non de respecter le délai indiqué du 24 juin 2013.

Dès lors, afin d'évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre du code des douanes modernisé et les questions juridiques, techniques et opérationnelles susceptibles de se poser dans la perspective de sa mise en œuvre, une consultation des parties prenantes a été organisée pour recueillir des données auprès des autorités responsables et des entreprises (organisations professionnelles, EMN et PME), au niveau de l'UE et au niveau national.

Le résultat de cette consultation donne un retour d'informations d'un point de vue juridique, informatique et opérationnel.

D'un point de vue juridique, la date de la mise en œuvre devra être révisée. En outre, la refonte du code des douanes modernisé<sup>2</sup> doit comporter des mesures d'alignement sur le traité de Lisbonne, ainsi que d'autres modifications. En vertu des pouvoirs conférés à la Commission par le traité de Lisbonne, les dispositions d'application doivent être divisées en un acte d'application et un acte délégué. Lors de la collecte des données, les informations disponibles concernant les textes finaux de la refonte du code des douanes modernisé et de ses dispositions d'application n'étaient pas suffisantes pour déterminer quelles modifications pourraient devoir être apportées à la législation nationale.

D'un point de vue informatique, il a été souligné que, pour une mise en œuvre complète à tous les niveaux, il est *«absolument nécessaire que le code des douanes modernisé, ses dispositions d'application, les conseils, les modèles de processus d'entreprise, les exigences des utilisateurs et les spécifications techniques de l'UE existent sous une forme pleinement acceptée»*. Lors du développement de nouveaux systèmes informatiques, il convient d'assurer une législation stable et des spécifications techniques concrètes. En outre, il faut tenir compte de l'entretien des systèmes informatiques lors de leur développement. Le temps nécessaire à la mise en œuvre des systèmes requis dépend du logiciel utilisé. Un produit logiciel commercial peut permettre une mise en œuvre rapide et bon marché, permettant aux PME de s'engager plus aisément dans de tels environnements.

Qui plus est, il convient que la mise en œuvre technique (informatique) fasse partie d'une stratégie informatique élaborée et acceptée par les États membres. Il faut, entre autres, que cette stratégie informatique définisse la future architecture informatique, donne la possibilité de passer à une approche informatique centralisée et permette d'utiliser de nouvelles technologies, telles que l'informatique en nuage. En outre, il semble que l'harmonisation et la standardisation des interfaces offrent une occasion précieuse de réduire les coûts.

D'un point de vue opérationnel, la mise en œuvre du code des douanes modernisé implique de former les personnes et de fournir des informations correctes, opportunes et adéquates.

Le coût et le calendrier de la mise en œuvre opérationnelle dépendent fortement de la mise en œuvre juridique et technique du code des douanes modernisé. Le problème principal qui se pose pour la mise en œuvre opérationnelle du code des douanes modernisé est le transfert inadéquat d'informations. Il est possible que les contraintes budgétaires causées par la récession économique posent un autre problème opérationnel, ralentissant la mise en œuvre du code des douanes modernisé voire même compromettant sa mise en œuvre en temps voulu. Ces contraintes budgétaires concernent toutes les parties prenantes.

D'après ces résultats et l'évaluation que nous en faisons (voir le chapitre 4), nous avons tiré plusieurs conclusions à partir desquelles nous avons formulé des recommandations (voir le chapitre 5).

L'une des principales conclusions est qu'en fait, la mise en œuvre du code des douanes modernisé dépend largement de la stratégie informatique qu'il convient de suivre au cours de la prochaine décennie. Par conséquent, toutes les options possibles en matière de stratégie informatique, avec leurs analyses d'impact et leurs analyses coûts/bénéfices respectives, doivent faire l'objet de recherches supplémentaires. Il est en outre nécessaire d'effectuer des études à cet égard, notamment une étude concernant une approche informatique (dé)centralisée de l'UE, une analyse d'impact concernant l'utilisation des nouvelles technologies et des produits commerciaux («COTS») et une étude concernant l'harmonisation et la standardisation des interfaces. Sur la base de ces analyses et de la

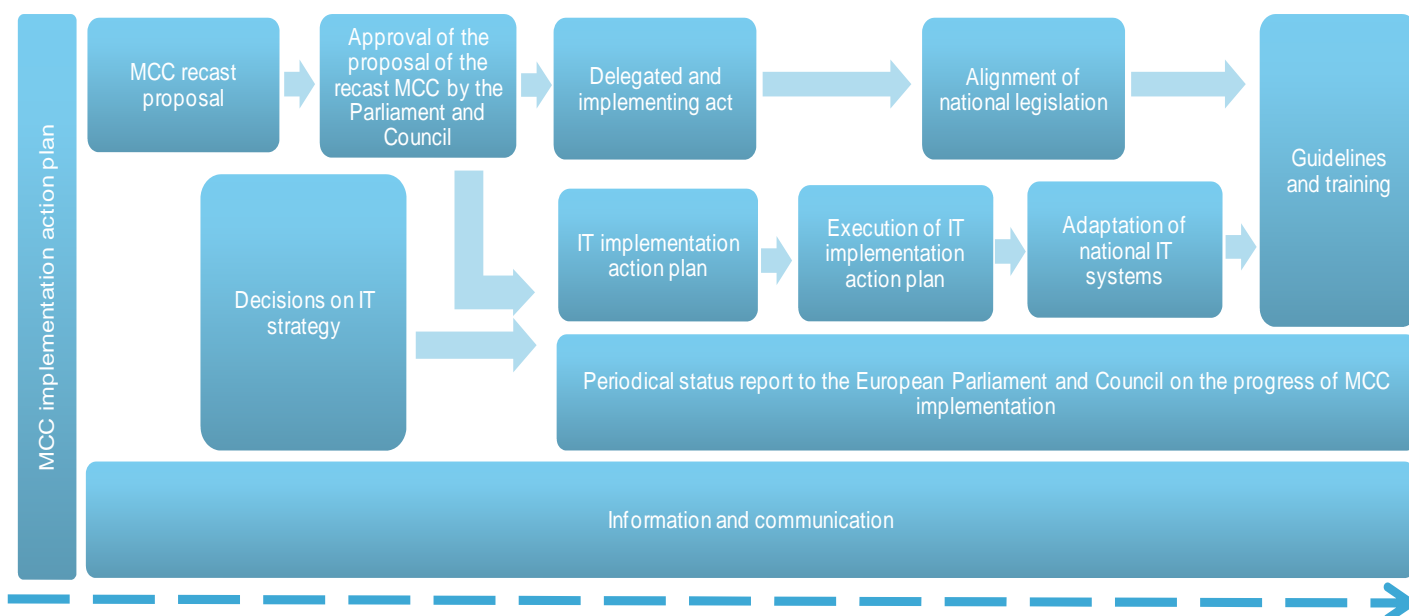
---

<sup>2</sup> La proposition de refonte du code des douanes modernisé a été adoptée par la Commission le 20 février 2012.

consultation des parties prenantes, une stratégie informatique finale pour la prochaine décennie sera proposée au Parlement européen et au Conseil. Cette stratégie informatique dictera ensuite les changements qui devront être apportés à la refonte du code des douanes modernisé.

Selon cette approche, il s'écoulera environ douze à vingt-quatre mois supplémentaires avant le choix définitif de la stratégie informatique. Il semble en outre que, même s'il y a des avantages à effectuer des préparatifs en vue d'une mise en œuvre complète à venir, cela prendra tellement de temps que la mise en œuvre du code des douanes modernisé n'aura pas lieu avant 2020, voire même plus tard, ce qui différera d'autant tous les bénéfices potentiels de ce code. Cependant, il convient de conclure que la modernisation des douanes est trop importante pour que la mise en œuvre juridique soit différée jusqu'à ce que les systèmes informatiques soient prêts. Dès lors, et bien que de nombreuses parties prenantes ne soient pas en faveur d'une mise en œuvre par étapes, nous recommandons une approche progressive, avec des travaux simultanés axés sur les aspects juridiques, informatiques et opérationnels qui permettront une mise en œuvre graduelle du code des douanes modernisé. Il convient d'évaluer le coût du report de la mise en œuvre complète du code des douanes modernisé et d'élaborer un plan d'action global et intégré pour la mise en œuvre progressive du code.

Une approche progressive implique de confier à la Commission la mission d'établir un plan d'action global pour la mise en œuvre. Il convient que cette mission soit prévue avec la participation du Parlement européen et du Conseil. Il convient en outre de fixer un délai pour cette mission en vue d'enregistrer les progrès réalisés dans la définition de la stratégie informatique. Il est également recommandé d'inclure dans la refonte du code des douanes modernisé un article contraignant la Commission à remettre (tous les ans jusqu'à la mise en œuvre complète du code des douanes modernisé, puis tous les deux ans) au Parlement européen et au Conseil un rapport indiquant les développements dans le domaine de l'environnement douanier et de la mise en œuvre du code des douanes modernisé (ou, de manière plus générale, de la législation douanière de l'UE), accompagné d'éventuelles propositions visant à modifier la législation et/ou le plan global de mise en œuvre. L'établissement de rapports peut être organisé sous la forme d'une réunion de suivi à laquelle participeront des représentants du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.



		Estimated earliest start	Estimated deadline
Legal implementation	Best case	March 2012	December 2013
	Worst case	March 2012	March 2017
IT technical implementation	Best case	March 2012	December 2017
	Worst case	March 2012	March 2030
Operational implementation	Best case	June 2017	September 2017
	Worst case	March 2030	March 2033
<b>Total implementation</b>	<b>Best case</b>	<b>March 2012</b>	<b>December 2017</b>
	<b>Worst case</b>	<b>March 2012</b>	<b>March 2033</b>

<b>MCC implementation action plan</b>	<b>Plan d'action pour la mise en œuvre du CDM</b>
<i>MCC recast proposal</i>	Proposition de refonte du CDM
<i>Approval of the proposal of the recast MCC by the Parliament and Council</i>	Approbation de la proposition de refonte du CDM par le Parlement et le Conseil
<i>Delegated and implementing act</i>	Acte délégué et d'application
<i>Alignment of national legislation</i>	Alignement de la législation nationale
<i>Decisions on IT strategy</i>	Décisions concernant la stratégie informatique
<i>IT implementation action plan</i>	Plan d'action pour la mise en œuvre informatique
<i>Execution of IT implementation action plan</i>	Exécution du plan d'action pour la mise en œuvre informatique
<i>Adaptation of national IT systems</i>	Adaptation des systèmes informatiques nationaux
<i>Guidelines and training</i>	Orientations et formation
<i>Periodical status report to the European Parliament and Council on the progress of MCC implementation</i>	Rapports de situation périodiques au Parlement européen et au Conseil sur l'évolution de la mise en œuvre du CDM
<i>Information and communication</i>	Information et communication

<b>Estimated earliest start</b>	<b>Date de début au plus tôt estimée</b>
<b>Estimated deadline</b>	<b>Date de fin estimée</b>
<i>Legal implementation</i>	Mise en œuvre juridique



<i>IT technical implementation</i>	Mise en œuvre technique (informatique)
<i>Operational implementation</i>	Mise en œuvre opérationnelle
<b>Total implementation</b>	<b>Mise en œuvre complète</b>

<i>Best case</i>	Situation la plus favorable
<i>Worst case</i>	Situation la moins favorable
<i>Best case</i>	Situation la plus favorable
<i>Worst case</i>	Situation la moins favorable
<b>Best case</b>	<b>Situation la plus favorable</b>
<b>Worst case</b>	<b>Situation la moins favorable</b>

March 2012	Mars 2012
March 2012	Mars 2012
March 2012	Mars 2012
March 2012	Mars 2012
June 2017	Juin 2017
<b>March 2012</b>	<b>Mars 2012</b>
<b>March 2012</b>	<b>Mars 2012</b>
<i>December 2013</i>	Décembre 2013
<i>March 2017</i>	Mars 2017
<i>December 2017</i>	Décembre 2017
<i>March 2030</i>	Mars 2030
<i>September 2017</i>	Septembre 2017
<i>March 2033</i>	Mars 2033
<b>December 2017</b>	<b>Décembre 2017</b>
<b>March 2033</b>	<b>Mars 2033</b>

Figure 1: Procédure pour la mise en œuvre/l'application du code des douanes modernisé

Durant l'élaboration du plan global et intégré de mise en œuvre du code des douanes modernisé, il convient de poursuivre les travaux visant à finaliser la refonte de ce dernier. Les dispositions d'application doivent être adoptées par la Commission dans un acte d'application et un acte délégué. Même si les modifications législatives nationales peuvent être limitées, les parlements nationaux doivent adopter les modifications requises pour aligner les lois nationales sur le code des douanes communautaires.

Dans les deux ans suivant l'adoption des décisions concernant la stratégie informatique, un plan d'action de mise en œuvre informatique du code des douanes modernisé devra être élaboré sur la base de la stratégie informatique. Il convient que ce plan d'action soit intégré dans le plan stratégique pluriannuel (PSP), comme défini dans la décision «douanes électroniques».<sup>3</sup> Il faut dès lors réaliser des analyses coûts/bénéfices pour tous les systèmes informatiques (transeuropéens) afin de pouvoir accorder la priorité aux projets pertinents. L'évolution vers un «guichet unique» doit être prise en compte en permanence, et il est recommandé de réaliser une étude sur l'intégration d'autres domaines dans les systèmes informatiques qui sont/seront utilisés à des fins douanières, et vice versa.

Dans la perspective du plan d'action de mise en œuvre informatique du code des douanes modernisé, des ressources suffisantes doivent être mises à la disposition de la Commission et des États membres pour le développement des systèmes informatiques requis. Toutes les options politiques citées dans la proposition FISCUS 2014-2020 doivent être évaluées par toutes les parties prenantes, ainsi que les conséquences sur le commerce du plan d'action proposé de mise en œuvre informatique du code des douanes modernisé.

La DG TAXUD et les autorités douanières nationales doivent assurer en permanence une communication efficace avec un large public professionnel. Il convient en outre d'élaborer et de suivre des orientations en vue d'obtenir une application uniforme du code des douanes modernisé dans toute l'UE. Ces orientations doivent être mises à la disposition du public et mises en œuvre dans les instructions de travail nationales. En outre, une formation doit être proposée.

Après (ou même pendant) la mise en œuvre du code des douanes modernisé, il est recommandé de demander à la Cour des comptes européenne d'établir un rapport pour évaluer l'efficacité opérationnelle obtenue grâce à cette mise en œuvre.

---

<sup>3</sup> Décision n° 70/2008/CE du Parlement Européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à un environnement sans support papier pour la douane et le commerce, JO L 23 du 26.1.2008.