

Rapport spécial

## Opérateurs économiques agréés

Un programme douanier robuste au potentiel sous-exploité et à la mise en œuvre inégale



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - VII
<b>Introduction</b>	01 - 13
Cadre réglementaire	08 - 10
Processus d'autorisation de statut d'OEA	11
Reconnaissance mutuelle avec des pays tiers	12 - 13
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	14 - 20
<b>Observations</b>	21 - 92
<b>Un cadre réglementaire rigoureux, mais sans dispositions adéquates pour mesurer la performance</b>	21 - 38
Le cadre réglementaire est généralement rigoureux	22 - 30
La performance du programme relatif aux OEA n'est pas adéquatement mesurée	31 - 33
La Commission a mis en place des procédures solides pour conclure des accords de reconnaissance mutuelle, mais ceux-ci ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi	34 - 38
<b>Les États membres n'accordent pas tous les avantages aux OEA et la Commission ne protège pas suffisamment leur droit à en bénéficier</b>	39 - 65
Les États membres n'accordent pas à tous les OEA l'ensemble des avantages auxquels ils ont droit	40 - 47
Les États membres reconnaissent rarement le statut des OEA étrangers	48 - 58
La Commission ne contrôle pas suffisamment si les États membres accordent aux OEA les avantages liés à leur statut	59 - 65
<b>Les États membres ont mis en place des systèmes solides pour octroyer les autorisations, mais leur gestion présente des insuffisances</b>	66 - 92
Les États membres ont mis en place des processus d'autorisation appropriés	68 - 72
Il existe des incohérences dans le suivi et la gestion des autorisations de statut d'OEA	73 - 83

Insuffisances dans les systèmes de gestion des risques des États membres et dans leur évaluation des contrôles internes des OEA 84 - 87

Le degré d'interaction entre les États membres, la Commission et les OEA indique que la coopération est satisfaisante 88 - 92

**Conclusions et recommandations 93 - 101**

## **Annexes**

**Annexe I – Approche d’audit suivie par la Cour au niveau de la Commission**

**Annexe II – Approche d’audit suivie par la Cour dans les États membres**

**Annexe III – Programme de l’UE relatif aux OEA - Cadre juridique**

**Annexe IV – Enquête auprès des opérateurs économiques agréés**

**Annexe V – Processus de demande et d’autorisation**

**Annexe VI – OEA - Processus de gestion des autorisations**

## **Sigles, acronymes et abréviations**

## **Glossaire**

## **Réponses de la Commission européenne**

## **Calendrier**

## **Équipe d’audit**

## Synthèse

I Pour faciliter le commerce légitime avec ses partenaires sur la scène mondiale et garantir la sécurité de la chaîne d'approvisionnement internationale, l'UE a mis en place un système de simplification des procédures douanières pour les opérateurs fiables. Moyennant la démonstration qu'ils respectent systématiquement les règles fiscales et douanières, ces opérateurs, appelés «opérateurs économiques agréés» (OEA), bénéficient d'un traitement préférentiel dans le cadre du processus douanier.

II La Commission européenne est chargée de formuler des propositions législatives concernant le programme de l'UE relatif aux OEA, d'assurer le suivi de la mise en œuvre de ce dernier par les États membres et d'évaluer son efficacité. Elle fournit également aux États membres des lignes directrices sur sa mise en œuvre. Les États membres sont chargés d'agréer les opérateurs, de gérer les autorisations des OEA et de leur octroyer les avantages liés à leur statut.

III Nous avons décidé de réaliser l'audit objet du présent rapport parce que nous n'avions encore jamais contrôlé ce programme, qui existe depuis 2008 et concerne une part importante du commerce extérieur de l'Union. En outre, nos précédents audits consacrés aux procédures douanières de l'UE à l'importation et au commerce électronique ont mis en lumière des risques liés au statut d'OEA.

IV Notre audit a visé à déterminer si le programme de l'UE relatif aux OEA facilite le commerce légitime et renforce la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. Pour ce faire, nous avons examiné si la Commission avait établi un cadre réglementaire et de suivi rigoureux et si les États membres mettaient en œuvre le programme de manière appropriée. Nous nous sommes penchés sur le rôle de la Commission, et plus précisément sur la conception du cadre réglementaire applicable au programme relatif aux OEA et le suivi de la mise en œuvre de ce programme. Nous nous sommes rendus dans cinq États membres (Bulgarie, Danemark, Irlande, Espagne et Pays-Bas) pour évaluer la mise en œuvre du programme et avons recueilli des éléments probants directs auprès des OEA au moyen d'une enquête. Nos travaux d'audit ont porté sur la période allant du début de 2019 à la fin de 2022.

**V** Notre conclusion générale est que le programme relatif aux OEA facilite le commerce légitime et renforce la sécurité de la chaîne d’approvisionnement et la protection des intérêts financiers de l’Union, mais que sa gestion, son cadre réglementaire et sa mise en œuvre, y compris pour ce qui est des avantages octroyés aux OEA, nécessitent des changements et des améliorations. Son cadre réglementaire est, d’une manière générale, rigoureux, avec un cadre juridique clair et transparent, mais certains concepts n’ont pas été définis. Le suivi de la mise en œuvre du programme assuré par la Commission n’est pas suffisant pour faire en sorte que les États membres octroient aux OEA les avantages liés à leur statut, et il ne couvre pas systématiquement l’application des accords de reconnaissance mutuelle conclus avec les pays tiers. Le programme relatif aux OEA ne s’accompagne pas d’un cadre de mesure de la performance adéquat, assorti de valeurs cibles et d’objectifs quantifiés.

**VI** Globalement, les États membres le mettent correctement en œuvre, bien que la gestion des autorisations présente quelques lacunes. Les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus octroient différemment certains avantages aux OEA enregistrés comme tels. Une partie de ces avantages ne sont accordés qu’aux opérateurs jouant des rôles bien précis dans la chaîne d’approvisionnement. Par ailleurs, les autorités douanières n’assurent pas un suivi approprié des établissements stables dont les OEA disposent dans d’autres États membres et n’ont pas toujours recours au système d’information commun relatif aux OEA. En outre, il n’existe aucun cadre commun fiable au niveau de l’UE pour mesurer la performance du programme, et les indicateurs utilisés par certains États membres sont facultatifs et peu fiables.

**VII** Nous formulons plusieurs recommandations visant à améliorer l’efficacité du programme relatif aux OEA et à contribuer à la réforme à venir du code des douanes de l’Union. Nous recommandons à la Commission:

- d’améliorer le cadre réglementaire;
- d’améliorer le cadre de mesure de la performance actuel;
- d’améliorer la gestion du programme relatif aux OEA.

# Introduction

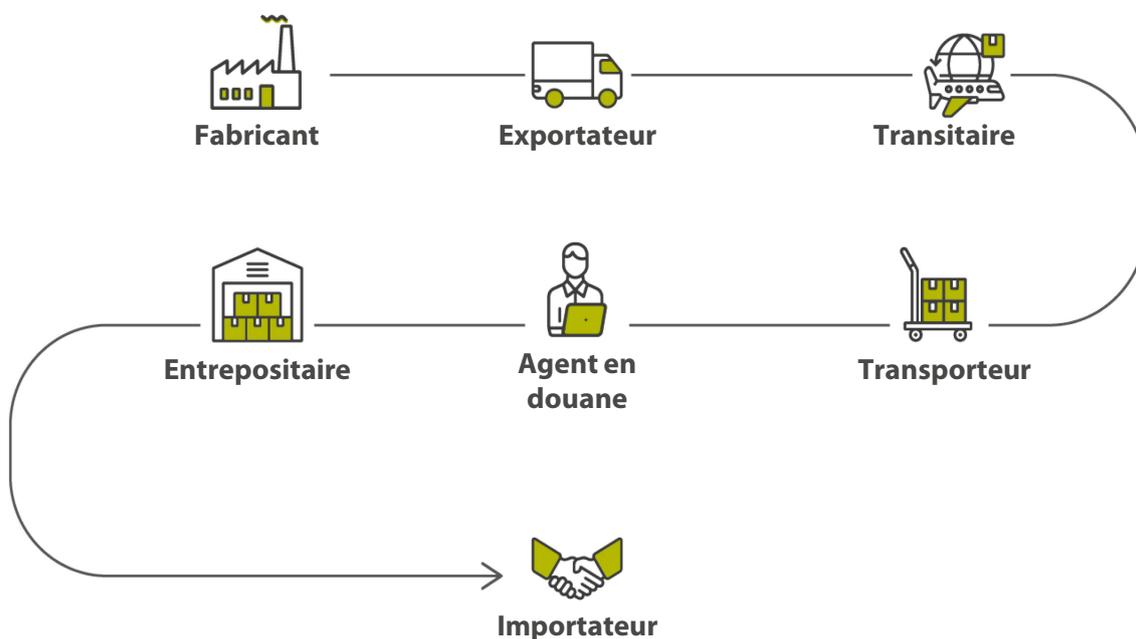
**01** Chaque seconde, des marchandises d'une valeur totale de quelque 241 000 euros traversent la frontière extérieure douanière de l'Union<sup>1</sup>. Ce flux de marchandises est supervisé par les autorités douanières des États membres, qui réalisent des contrôles visant à garantir la sécurité de la chaîne d'approvisionnement internationale et à faciliter le commerce légitime. La charge administrative associée à ce processus est considérable. Pour l'alléger, l'UE a mis en place un programme qui permet aux opérateurs ayant démontré qu'ils respectent systématiquement les règles douanières et fiscales de bénéficier de certains avantages. Ces opérateurs sont appelés «opérateurs économiques agréés» (OEA).

**02** Le programme relatif aux OEA est fondé sur un partenariat transparent, équitable et responsable entre les autorités douanières et les opérateurs. Les OEA sont tenus de respecter la législation douanière et fiscale et d'informer les autorités douanières de toutes les difficultés qu'ils rencontrent pour ce faire. En échange, les autorités douanières leur apportent un soutien lorsque cela s'avère nécessaire. Le programme est accessible à tout opérateur économique établi sur le territoire douanier de l'Union qui prend part à des activités douanières. La *figure 1* illustre les différents rôles pouvant être joués par les opérateurs économiques dans la chaîne d'approvisionnement internationale.

---

<sup>1</sup> [https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/eu-customs-union-unique-world\\_fr](https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-union-facts-and-figures/eu-customs-union-unique-world_fr)

**Figure 1 – Rôles joués dans la chaîne d’approvisionnement internationale**



Source: Cour des comptes européenne.

**03** La facilitation du commerce légitime et le renforcement de la sécurité de la chaîne d’approvisionnement sont les principaux objectifs du programme. Dès lors, plus il y a d’OEA qui participent à la chaîne d’approvisionnement relative à une opération, plus l’ensemble de la chaîne s’en trouve sécurisé et sûr pour l’UE. Le fait que le nombre d’infractions soit nettement moindre chez les OEA réduit le risque financier lié à la non-perception des bons montants de ressources propres pour le budget de l’UE. S’il est correctement mis en œuvre, un tel système offre aux autorités douanières une vue plus précise des domaines où les droits de douane sont le plus entachés d’irrégularités, ce qui leur permet de concentrer leurs ressources sur les domaines à plus haut risque. Il peut également aider les organes de décision au niveau national et à celui de l’UE à évaluer l’incidence des décisions prises en matière de politique douanière.

**04** Pour obtenir le statut d’OEA, un opérateur doit se soumettre à une évaluation approfondie par les autorités douanières, portant sur un large éventail de critères. Étant donné qu’ils respectent ces critères, les OEA sont considérés comme plus fiables, plus solvables sur le plan financier et plus sûrs que les autres opérateurs, et donc comme présentant beaucoup moins de risques pour les intérêts financiers de l’Union. Les avantages auxquels ils ont droit créent une incitation au commerce légitime et permettent d’allouer les ressources douanières de manière plus efficiente en évitant de procéder à des contrôles inutiles.

**05** En substance, le programme relatif aux OEA introduit un élément propre aux opérateurs, qui consiste essentiellement à identifier les opérateurs dignes de confiance et à leur accorder un traitement préférentiel, par exemple un accès plus facile aux simplifications et des contrôles moins fréquents, moyennant un engagement avéré à travailler en partenariat avec les douanes en continuant à respecter un ensemble de critères fondamentaux.

**06** Le statut d'OEA comprend deux types d'autorisations, pouvant être combinées par un même opérateur:

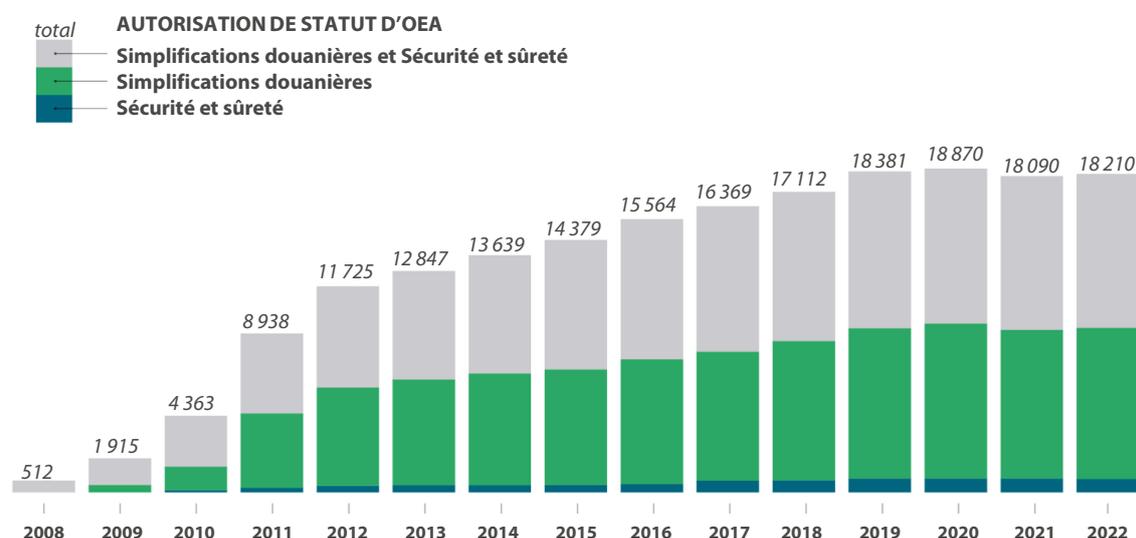
- **le statut d'OEA pour les simplifications douanières (OEAC)**, qui permet au titulaire de bénéficier de certaines procédures simplifiées;
- **le statut d'OEA pour la sécurité et la sûreté (OEAS)**, qui permet au titulaire de bénéficier de certaines facilités en matière de sécurité et de sûreté lorsque leurs marchandises entrent sur le territoire douanier de l'UE ou en sortent.

**07** Le programme relatif aux OEA facilite les flux commerciaux et améliore l'efficacité en permettant aux autorités douanières de concentrer plus aisément leur attention sur les mouvements de marchandises présentant un risque élevé. Le nombre d'OEA a considérablement augmenté au fil des ans (voir [figure 2](#)). En 2008, année où le programme a été lancé, 512 opérateurs ont reçu le statut d'OEA. En 2022, le nombre d'OEA avait atteint 18 210. Ces opérateurs occupent une place très importante dans les échanges commerciaux au niveau de l'UE: en 2020, ils étaient impliqués dans 74 % de l'ensemble des importations de l'Union et dans 83 % de l'ensemble de ses exportations<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Évaluation intermédiaire de la Commission sur la mise en œuvre du code des douanes de l'Union (document [SWD\(2022\) 158](#)).

**Figure 2 – Évolution du nombre d'autorisations OEA valides, de 2008 à 2022**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la [DG TAXUD](#).

## Cadre réglementaire

**08** Le programme de l'UE relatif aux OEA s'appuie sur les normes internationales fixées dans le «[Cadre de normes SAFE visant à sécuriser et à faciliter le commerce mondial](#)», adopté par l'Organisation mondiale des douanes.

**09** Le cadre juridique actuel du programme est défini par le [code des douanes de l'Union \(CDU\)](#) et le [règlement établissant ses modalités d'application](#), dont la plupart des dispositions sont applicables depuis le 1<sup>er</sup> mai 2016. Une réforme de la législation douanière, CDU compris, doit être proposée au premier semestre 2023.

**10** Parallèlement aux dispositions réglementaires régissant le programme relatif aux OEA, la Commission a émis des [lignes directrices](#) pour aider les États membres et les OEA à mettre en œuvre le programme (voir [figure 3](#)). Ces lignes directrices ne sont pas contraignantes, mais elles constituent une ressource utile pour les autorités douanières et les opérateurs. Elles ont pour objectif «*d'assurer une compréhension commune de la part des autorités douanières comme des opérateurs économiques et de proposer un instrument visant à faciliter l'application correcte et unifiée, par les États membres, des dispositions réglementaires relatives aux opérateurs économiques agréés*».

**Figure 3 – Cadre réglementaire actuel du programme relatif aux OEA**



Source: Cour des comptes européenne.

## Processus d'autorisation de statut d'OEA

**11** Le programme relatif aux OEA est mis en œuvre par les États membres, dont les autorités douanières sont chargées d'octroyer et de gérer les autorisations de statut d'OEA dans l'UE. Les autorités douanières des États membres peuvent accorder le statut d'OEA à tout opérateur économique établi sur le territoire douanier de l'Union qui satisfait à certains critères à l'échelle de l'UE fixés dans le CDU. La [figure 4](#) donne la liste de ces critères et des avantages du programme pour chaque type d'OEA. Le statut d'OEA est reconnu par toutes les autorités douanières dans l'ensemble de l'UE. Les titulaires d'une autorisation de statut d'OEA peuvent utiliser un logo OEA, dont les droits d'auteur appartiennent à l'UE et qui leur est fourni par les autorités douanières nationales compétentes.

Figure 4 – Critères et avantages liés à chacun des deux statuts d’OEA

Critères	Opérateur économique agréé pour les simplifications douanières	
	OEAC	OEAS
Opérateur économique	✓	✓
Établi sur le territoire douanier de l’Union	✓	✓
Respect des règles douanières et fiscales	✓	✓
Tenue d’écritures appropriées	✓	✓
Solvabilité financière	✓	✓
Compétence et qualification	✓	
Sécurité et sûreté		✓
<b>Avantages</b>		
Moins de contrôles	✓	✓
Notification préalable en cas de sélection en vue d’un contrôle	✓	✓
Traitement prioritaire	✓	✓
Possibilité de demander un lieu de contrôle spécifique	✓	✓
Avantages indirects	✓	✓
Accès facilité aux simplifications douanières	✓	
Reconnaissance mutuelle		✓

Source: Cour des comptes européenne.

## Reconnaissance mutuelle avec des pays tiers

**12** Les autorités douanières de l’UE ne peuvent accorder le statut d’OEA qu’à des opérateurs établis sur le territoire douanier de l’Union. Toutefois, certains pays tiers disposent également de programmes relatifs aux OEA sur leur propre territoire. L’UE a mis en place un régime qui permet à ses OEA et à ceux de certains pays tiers de bénéficier d’avantages réciproques dans chacun des territoires concernés. Il s’agit du régime de la reconnaissance mutuelle, dont le principal objectif est de garantir la sécurité de l’ensemble de la chaîne d’approvisionnement. Seuls les titulaires du statut d’OEA «pour la sécurité et la sûreté» sont habilités à y participer.

**13** Au 31 décembre 2022, l’UE avait conclu des accords de reconnaissance mutuelle (ARM) avec les pays ci-après (voir [tableau 1](#)).

**Tableau 1 – Pays ayant conclu un accord de reconnaissance mutuelle des OEA avec l’UE – situation à la fin de 2022**

Pays	Date
Suisse	Juin 2009
Norvège	Juin 2009
Japon	Juin 2010

Pays	Date
Andorre	Janvier 2012 <sup>3</sup>
États-Unis	Mai 2012
Chine	Mai 2014
Royaume-Uni	Mai 2021 <sup>4</sup>
Canada	Octobre 2022 <sup>5</sup>
Moldavie	Novembre 2022.

Source: Cour des comptes européenne.

---

<sup>3</sup> Accord non opérationnel en raison de l'absence d'échanges de données.

<sup>4</sup> Appliqué à titre provisoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

<sup>5</sup> Deviendra opérationnel dès que les dispositions en matière d'échange de données (attendues pour le troisième trimestre 2023) seront en place.

## Étendue et approche de l'audit

**14** Notre audit a visé à déterminer si le programme de l'UE relatif aux OEA soutient efficacement le commerce légitime et la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. Pour ce faire, nous avons examiné si la Commission avait établi un cadre réglementaire et de suivi rigoureux et si les États membres mettaient en œuvre le programme de manière appropriée. Nos travaux d'audit ont porté sur la période allant du début de 2019 à la fin de 2022.

**15** Nous avons réalisé cet audit parce que nous n'avions encore jamais contrôlé le programme relatif aux OEA, qui existe depuis 2008 et concerne une part importante du commerce extérieur de l'Union. En outre, nos précédents audits concernant les procédures douanières de l'UE à l'importation et le commerce électronique ont mis en lumière des risques de sous-évaluation ainsi que d'abus de franchises sur les envois de faible valeur en ce qui concerne les OEA. Dans le présent rapport, nous formulons des recommandations visant à améliorer le cadre, la mise en œuvre et le suivi du programme, à titre de contribution à la réforme à venir du code des douanes de l'Union.

**16** Nous avons contrôlé l'activité de la Commission et de cinq États membres (Bulgarie, Danemark, Irlande, Espagne et Pays-Bas), que nous avons sélectionnés sur la base de critères de risque quantitatifs et qualitatifs.

**17** Nous nous sommes penchés sur le rôle de la Commission, et plus précisément sur la conception du cadre réglementaire applicable au programme relatif aux OEA et le suivi de la mise en œuvre de ce programme. Nous nous sommes intéressés en particulier aux éléments ci-après, l'approche et la méthodologie suivies pour notre audit au niveau de la Commission étant présentées à l'*annexe I*:

- nous avons examiné la conception du cadre réglementaire applicable pour déterminer s'il est rigoureux et pour établir si la Commission avait vérifié comment les États membres appliquent les règles de l'UE et si elle avait pris les mesures nécessaires pour traiter tout retard ou toute inadéquation dans leur mise en œuvre;
- nous avons vérifié si des lignes directrices et des informations relatives à la mise en œuvre du programme étaient disponibles. Nous avons évalué la qualité de ces informations et analysé comment la Commission les avait diffusées auprès des États membres;

- nous avons vérifié si la Commission avait mis en place, au niveau de l'UE, un cadre commun pour le suivi de la performance du programme afin de garantir que celui-ci permet d'obtenir les résultats escomptés;
- nous avons évalué les processus utilisés par la Commission pour conclure des accords de reconnaissance mutuelle avec des pays tiers et pour en assurer le suivi.

**18** Nous avons également examiné comment les États membres:

- octroient et gèrent les autorisations de statut d'OEA;
- ont conçu leurs systèmes de gestion des risques douaniers pour veiller à un juste équilibre entre la facilitation du commerce et la rigueur des contrôles douaniers visant à protéger les intérêts financiers de l'UE;
- octroient les avantages liés à leur statut aux OEA établis dans l'UE et à ceux établis dans les pays tiers signataires d'un ARM en vigueur;
- coopèrent entre eux, avec la Commission et avec les autres parties prenantes concernées.

**19** Dans les États membres visités, nous avons procédé à un échantillonnage fondé sur les risques pour sélectionner des OEA aux fins de notre audit. Nous avons effectué des tests de cheminement concernant l'octroi et la gestion de leur statut d'OEA, et avons inspecté un échantillon de leurs déclarations douanières d'importation. L'approche d'audit suivie pour les États membres est présentée à l'[annexe II](#).

**20** Pour recueillir l'avis des usagers sur la façon dont le programme est mis en œuvre, sur ses avantages et sur ses faiblesses, nous avons adressé une enquête à tous les OEA enregistrés dans l'UE (voir [annexe IV](#)).

# Observations

## Un cadre réglementaire rigoureux, mais sans dispositions adéquates pour mesurer la performance

**21** La réglementation et les lignes directrices régissant le programme relatif aux OEA doivent permettre de garantir que le statut d'OEA n'est octroyé qu'aux opérateurs légitimes et sérieux. Elles doivent également procurer des avantages significatifs à ces opérateurs sur le plan de la simplification de leurs procédures douanières. Nous avons évalué l'exhaustivité de la réglementation sous-tendant le programme, ainsi que des lignes directrices relatives aux OEA fournies par la Commission. Nous avons également examiné comment la Commission contrôle la performance du programme relatif aux OEA et évalué les processus qu'elle utilise pour conclure des accords de reconnaissance mutuelle et pour en assurer le suivi.

### Le cadre réglementaire est généralement rigoureux

**22** Nous avons vérifié si la Commission avait mis en place un cadre réglementaire solide pour le programme de l'UE relatif aux OEA. Bien que le cadre réglementaire soit généralement rigoureux, nous avons relevé des insuffisances ayant trait à la définition des notions d'infraction grave et d'infraction répétée ainsi qu'aux consultations entre les autorités douanières nationales.

**23** Pour pouvoir demander le statut d'OEA, un opérateur économique doit remplir certains critères démontrant sa fiabilité<sup>6</sup> (voir [figure 4](#)). Nous considérons que ces critères doivent être clairs et applicables facilement et de manière uniforme. Nous avons constaté que l'un des critères d'éligibilité, relatif au respect de la législation douanière et des règles fiscales, était peu clair et qu'il avait été interprété de différentes manières par divers États membres.

**24** Au regard du critère en question, le statut d'OEA ne peut être accordé à des opérateurs ayant enfreint gravement ou de manière répétée les règles douanières ou fiscales applicables à leur activité économique. Ce critère vaut pour:

- i) les demandeurs;

---

<sup>6</sup> Article 39 du [CDU](#) et articles 24 à 28 du [règlement d'exécution \(UE\) 2015/2447 de la Commission](#).

- ii) les employés responsables des questions douanières au nom des demandeurs;
- iii) les personnes responsables du demandeur ou exerçant le contrôle de sa gestion.

**25** Nous avons constaté que les États membres dans lesquels nous nous sommes rendus interprétaient ce critère chacun à leur manière dans leurs règles nationales (voir tableau 2). Bien que les [lignes directrices OEA](#) de 2016 fournissent des exemples détaillés de la façon dont ce critère doit être appliqué<sup>7</sup>, nous estimons que ces interprétations hétérogènes résultent de l'absence de certaines définitions dans la législation de l'UE relative aux OEA.

**Tableau 2 – Interprétations des notions d'«infraction grave» et d'«infraction répétée» par les États membres**

État membre	Infraction grave	Infraction répétée
Bulgarie	Infraction sanctionnée par une amende dont le montant dépasse un certain seuil (25 000 levs pour les infractions douanières et 15 000 levs pour les infractions fiscales).	Infraction commise dans un délai d'un an à la suite d'une infraction de même nature. Les infractions ne sont pas considérées comme «répétées» si elles sont commises dans des domaines différents.
Danemark	<i>Pas de définition claire</i> – fait l'objet d'une analyse au cas par cas.	<i>Pas de définition claire</i> – fait l'objet d'une analyse au cas par cas.
Irlande	<i>Pas de définition claire</i> – fait l'objet d'une analyse au cas par cas.	<i>Pas de définition claire</i> – fait l'objet d'une analyse au cas par cas.
Pays-Bas	Toute infraction pour laquelle la détention préventive est admissible. Cela signifie que l'infraction doit être passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins quatre ans.	<i>Pas de définition claire</i> – fait l'objet d'une analyse au cas par cas.
Espagne	<i>Pas de définition claire</i> – fait l'objet d'une analyse au cas par cas.	<i>Pas de définition claire</i> – fait l'objet d'une analyse au cas par cas.

Source: Cour des comptes européenne.

<sup>7</sup> Partie 2, section I, des [lignes directrices OEA](#)

**26** Nous avons constaté que les États membres visités imposaient des exigences différentes en matière d'enregistrement pour les aspirants au statut d'OEA, ce qui peut entraîner des disparités de traitement à leur égard. Par exemple, un opérateur a son siège social dans un État membre et un établissement stable dans un autre. L'établissement stable enfreint gravement ou de manière répétée les règles douanières ou fiscales, mais l'État membre où il est situé n'applique pas une définition claire de ce critère. Dans ce cas, le siège social peut obtenir le statut d'OEA. En l'occurrence, le risque existe que des infractions similaires continuent à être commises à l'avenir, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et sur les intérêts financiers de l'Union et de ses États membres.

**27** Lors de certaines parties de la procédure d'autorisation du statut d'OEA, les autorités douanières sont tenues<sup>8</sup> de consulter leurs homologues dans les autres États membres pour obtenir des informations sur les activités douanières du demandeur. Si l'autorité douanière consultée ne répond pas à cette demande dans les 80 jours, les conditions et critères sur lesquels a porté la consultation sont présumés remplis<sup>9</sup>.

**28** Toutefois, aucune disposition réglementaire n'impose aux autorités consultées de répondre. Ainsi, selon la Commission, les autorités de 15 États membres n'ont pas répondu à 9 % (soit 94) des 1 071 demandes de consultations présentées lors de la période couverte par notre audit. Cette absence de réponse dans certains cas entraîne le risque (évitable) que des opérateurs reçoivent le statut d'OEA alors même qu'ils ont enfreint la législation douanière ou fiscale et que l'autorité douanière d'un État membre en avait connaissance.

**29** L'article 39, point a), du [CDU](#) dispose que les demandeurs ne peuvent recevoir le statut d'OEA s'ils ont commis des «*infractions pénales graves liées à [leur] activité économique*» et qu'ils ne respectent donc pas les règles douanières et fiscales. Lors de nos visites d'audit, plusieurs autorités douanières ont affirmé que les lignes directrices OEA donnaient des informations limitées sur l'interprétation de ce critère, ce qui permettait dans certains cas aux opérateurs de se voir octroyer le statut d'OEA même lorsque de telles infractions pénales avaient été commises. L'analyse des [lignes directrices OEA](#) nous a permis de confirmer le manque de conseils de la part de la Commission à cet égard dans la version en vigueur.

---

<sup>8</sup> Article 22 du [règlement \(UE\) n° 952/2013](#) et articles 14 et 31 du [règlement délégué \(UE\) 2015/2447 de la Commission](#).

<sup>9</sup> Article 14, paragraphe 3, et article 31, paragraphe 2, du [règlement d'exécution \(UE\) n° 2015/2447 de la Commission](#).

**30** Entre autres avantages découlant de leur statut, les OEA bénéficient d'un traitement prioritaire lorsqu'un envoi est sélectionné en vue d'un contrôle physique ou documentaire. Cependant, les lignes directrices OEA n'indiquent pas comment les États membres doivent appliquer cet avantage dans la pratique. Parmi les répondants à notre enquête, 35 % seulement ont ainsi affirmé en avoir bénéficié. Et, en effet, seuls trois des États membres visités ont indiqué qu'ils octroyaient cet avantage aux OEA, et uniquement sous certaines conditions (voir également point [46](#)).

### **La performance du programme relatif aux OEA n'est pas adéquatement mesurée**

**31** Un cadre commun de mesure de la performance est essentiel pour apprécier la réalisation efficace et efficiente des objectifs du programme relatif aux OEA. L'évaluation de la performance permet de réaffecter les ressources douanières aux domaines les plus touchés par la fraude, et donc de mieux protéger les intérêts financiers de l'UE. Nous avons constaté que les indicateurs de performance utilisés dans l'ensemble de l'UE ne mesuraient pas adéquatement l'efficacité du programme relatif aux OEA.

**32** La Commission établit chaque année un rapport sur la performance de l'union douanière, en se fondant sur les données collectées auprès des États membres et sur d'autres sources de données. Les États membres fournissent ces données sur une base volontaire. Le nombre d'États membres ayant fourni des données pour les indicateurs relatifs aux OEA allait de 9 à 26, et il n'y a aucun indicateur relatif aux OEA pour lequel ces données ont été fournies par tous les États membres. La Commission reconnaît les faiblesses inhérentes à l'actuel système de communication d'informations (voir [encadré 1](#)).

## Encadré 1

### Qualité des données sur la performance de l'Union douanière

La collecte de données sur la performance de l'union douanière est opérée sur une base volontaire. Cela soulève des questions quant à l'exhaustivité des données, et donc à la qualité des conclusions qui en sont tirées. Des rapports plus complets permettraient d'étalonner les performances et pourraient conduire à une application plus homogène des pratiques entre les différentes entités compétentes. Ils fourniraient également d'importants agrégats d'informations et contribueraient aux capacités d'analyse des évaluations des risques. Un cadre juridique plus rigoureux pourrait concourir à l'harmonisation des pratiques en matière de collecte de données au niveau national, renforçant ainsi l'utilisation d'indicateurs de performance clés et rendant plus claires les incidences des décisions prises en matière de politique douanière.

Source: [Plan d'action en matière douanière](#) de la Commission (2020).

**33** Les indicateurs utilisés aux fins du rapport sur la performance de l'union douanière ne portent que sur quelques aspects quantitatifs du programme, par exemple la part des échanges commerciaux impliquant des OEA et le pourcentage de contrôles douaniers effectués sur des OEA. Toutefois, le programme relatif aux OEA ne fixe pas d'objectifs ou de valeurs cibles quantifiés à atteindre.

### La Commission a mis en place des procédures solides pour conclure des accords de reconnaissance mutuelle, mais ceux-ci ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi

**34** La Commission est chargée de conclure des [accords de reconnaissance mutuelle](#) des OEA avec des pays tiers et d'en assurer le suivi. La procédure commence par une analyse de l'existence d'une base juridique pour un tel accord et par le lancement de négociations avec le partenaire potentiel avec lequel il serait conclu. La demande de lancement de la procédure peut être introduite par le Conseil, par le partenaire potentiel à un ARM, par des États membres ou par d'autres organismes de l'UE.

**35** La procédure comprend les étapes suivantes<sup>10</sup>:

- comparaison sur les plans juridique et pratique entre le programme de l'UE relatif aux OEA et celui du pays tiers;
- analyse des processus d'échange de données et des règles relatives à la protection des données à caractère personnel;
- élaboration et présentation de la décision relative à l'ARM au Conseil de l'UE pour signature, puis signature au comité du code des douanes;
- mise en œuvre de l'ARM.

**36** La Commission vérifie la mise en œuvre du programme du pays tiers relatif aux OEA au moyen de visites sur place organisées conjointement, durant lesquelles elle examine les conditions d'autorisation et les avantages octroyés aux opérateurs. Des experts douaniers des États membres participent également à ces visites. Si le programme du pays tiers relatif aux OEA est considéré comme étant suffisamment similaire à celui de l'UE, la Commission élabore le texte juridique de l'accord, qu'elle soumet au Conseil en vue d'un accord des 27 États membres de l'UE. L'existence de normes et de clauses adéquates en matière de protection des données<sup>11</sup> est une condition essentielle pour conclure un ARM avec l'UE.

**37** Nous avons constaté que les mesures de suivi n'étaient pas systématiquement prévues et mises en œuvre:

- dans les États membres, au moyen de discussions au sein du Réseau OEA (voir point **89**) et de missions d'information;
- dans les pays tiers avec lesquels un ARM a été conclu, au moyen de discussions lors de réunions périodiques des comités mixtes de coopération douanière ou lors de réunions bilatérales (par exemple avec la [Chine](#) et avec le [Japon](#));
- au moyen de visites de validation commune en Norvège et en Suisse, ainsi qu'en mettant à jour les accords qui lient l'UE à ces pays afin de tenir compte des modifications du cadre juridique;

---

<sup>10</sup> Partie 6, section II, des [lignes directrices OEA](#).

<sup>11</sup> Article 45 du [règlement \(UE\) 2016/679](#).

- au moyen de visites de contrôle ponctuelles et réciproques auprès des OEA opérant dans l'UE et de ceux opérant dans le pays tiers avec lequel un ARM a été conclu, tels que les États-Unis d'Amérique;
- au moyen de contrôles documentaires de la mise en œuvre de l'accord (par exemple, une comparaison visant à garantir la compatibilité des critères de sécurité de l'UE avec les critères minimaux de sécurité, revus à la hausse, du programme de partenariat douane-commerce contre le terrorisme (C-TPAT) des États-Unis).

**38** Les mesures de suivi prévues dans certains des ARM concernant les OEA ne garantissent donc pas que la Commission analyse de manière régulière et en temps utile les modifications que les pays tiers signataires de ces ARM apportent à leurs programmes relatifs aux OEA.

### Les États membres n'accordent pas tous les avantages aux OEA et la Commission ne protège pas suffisamment leur droit à en bénéficier

**39** Les autorités douanières doivent octroyer des avantages aux OEA de l'UE et à ceux des pays tiers ayant signé un ARM avec l'Union<sup>12</sup> (voir *figure 5*). L'octroi de ces avantages, qui sont définis dans le CDU, est obligatoire. Nous avons vérifié comment les États membres les octroient et si la Commission veille à ce que tous les OEA bénéficient de tous les avantages auxquels ils ont droit. Nous avons également recueilli l'avis des OEA sur les avantages conférés par le programme qui les concerne au moyen d'une enquête à l'échelle de l'UE.

**Figure 5 – Avantages liés au statut d'OEA**

Avantages	Opérateur économique agréé pour les simplifications douanières	
	OEAC	OEAS
Allègement des contrôles	✓	✓
Notification préalable en cas de sélection en vue d'un contrôle	✓	✓
Traitement prioritaire	✓	✓
Possibilité de demander un lieu de contrôle spécifique	✓	✓
Avantages indirects	✓	✓
Accès facilité aux simplifications douanières	✓	
Reconnaissance mutuelle		✓

Source: Cour des comptes européenne.

<sup>12</sup> Article 38, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 952/2013.

## Les États membres n'accordent pas à tous les OEA l'ensemble des avantages auxquels ils ont droit

**40** Le [CDU](#) prévoit plusieurs avantages pour les OEA, que les autorités douanières sont chargées de leur octroyer. Si les États membres réservent aux OEA un traitement similaire à celui des autres opérateurs économiques, ces derniers ne sont guère incités à participer au programme.

**41** L'égalité de traitement des OEA dans l'ensemble de l'UE encourage les opérateurs à demander à bénéficier du programme relatif aux OEA. En outre, les avantages octroyés aux OEA réduisent le temps et les coûts que ceux-ci consacrent à leurs opérations douanières et permettent aux autorités douanières de mieux concentrer leurs ressources sur les domaines où le risque est plus élevé. Augmenter le nombre d'OEA dans la chaîne d'approvisionnement revient à augmenter d'autant sa sécurité et à promouvoir le commerce légitime, avec des répercussions favorables aussi bien pour l'économie de l'UE que pour son budget. En revanche, l'inégalité de traitement des OEA dans l'Union ne permet pas d'assurer des conditions de concurrence équitables au sein du marché unique et expose les opérations douanières et le budget de l'UE à des risques opérationnels et financiers accrus.

**42** Parmi les répondants à notre enquête auprès des OEA:

- 60 % seulement ont constaté un allègement des contrôles physiques et documentaires attribuable à leur statut d'OEA;
- 49 % seulement ont affirmé avoir reçu des notifications préalables en cas de sélection en vue d'un contrôle;
- 35 % seulement ont indiqué avoir bénéficié d'un traitement prioritaire en cas de sélection en vue d'un contrôle.

**43** Les OEA doivent bénéficier d'un allègement des contrôles physiques et documentaires par rapport aux autres opérateurs économiques<sup>13</sup>, sauf si les autorités douanières jugent que les marchandises concernées présentent des risques financiers, ou encore des risques en matière de sécurité et de sûreté ou d'autres risques non financiers. Toutefois, les avantages ne leur sont pas accordés de façon homogène dans tous les États membres que nous avons visités. L'un de ces États membres accordait par exemple une réduction globale de 50 % en matière de contrôles physiques et documentaires; un autre ne prenait pas toujours en considération le statut d'OEA dans

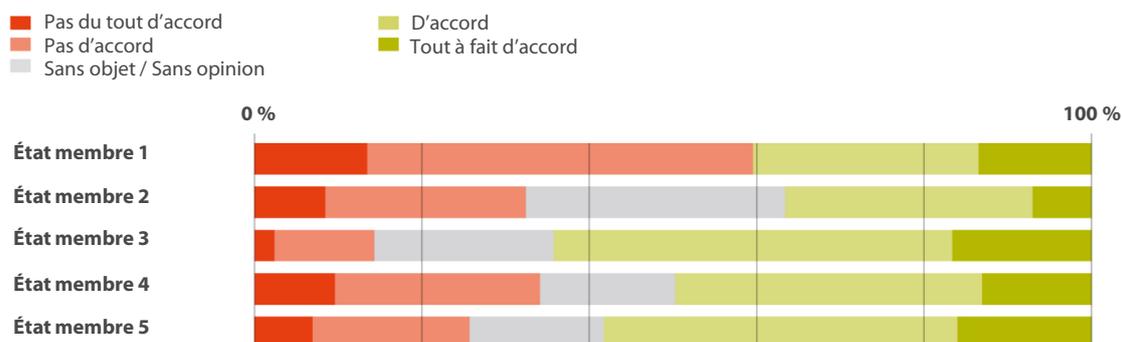
---

<sup>13</sup> Article 24, paragraphe 1, du [règlement délégué \(UE\) 2015/2446 de la Commission](#).

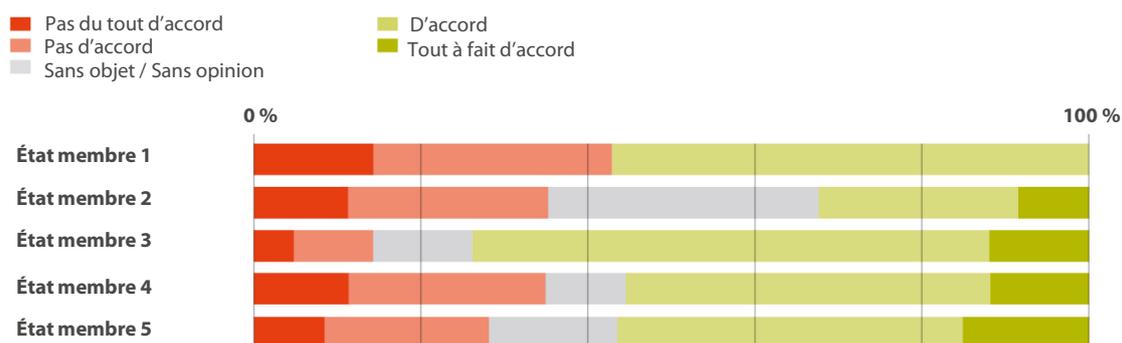
ses procédures d'évaluation des risques pour la sélection des opérateurs à contrôler. Certains répondants à notre enquête estimaient ne pas avoir bénéficié d'un allègement des contrôles physiques et documentaires (voir [figure 6](#)).

**Figure 6 – Allègement des contrôles physiques et documentaires**

**Allègement des contrôles physiques et documentaires (OEAS)**



**Allègement des contrôles physiques et documentaires (OEAC)**



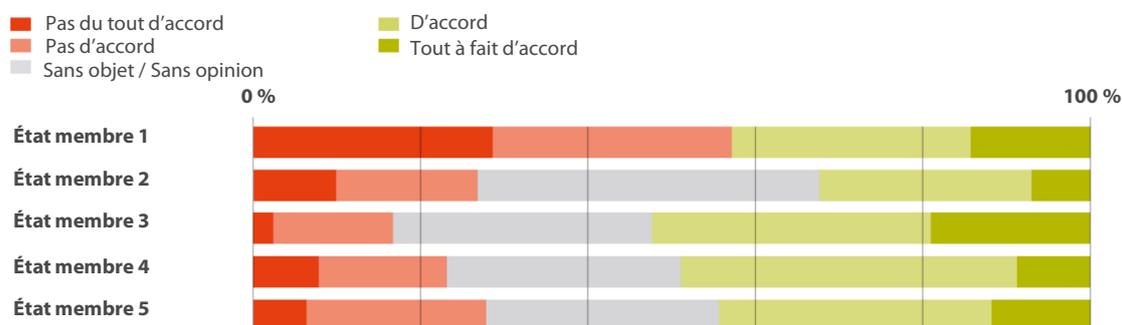
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'enquête qu'elle a menée auprès des OEA.

**44** Lorsque les envois d'un OEA sont sélectionnés en vue d'un contrôle, l'OEA a le droit d'en être informé avant l'arrivée des marchandises<sup>14</sup> pour pouvoir se préparer (documents, éléments probants, etc.) et pour que la mise en libre pratique dans l'UE de ses envois soit accélérée. Trois des cinq États membres visités ont indiqué qu'ils octroyaient cet avantage de manière sélective. Certains répondants à notre enquête estimaient ne pas en avoir bénéficié (voir [figure 7](#)).

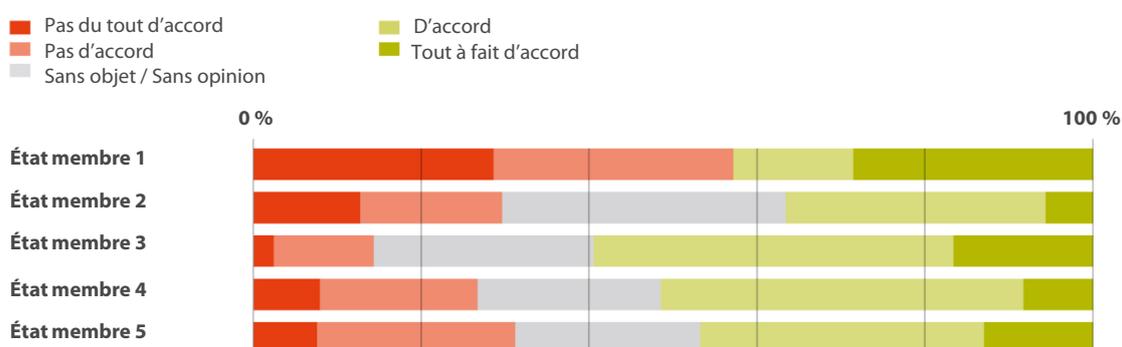
<sup>14</sup> Article 24, paragraphe 2, du [règlement délégué \(UE\) 2015/2446 de la Commission](#).

**Figure 7 – Notification préalable en cas de contrôles**

**Notification préalable en cas de sélection en vue d'un contrôle physique (OEAS)**



**Notification préalable en cas de sélection en vue d'un contrôle douanier (OEAC)**



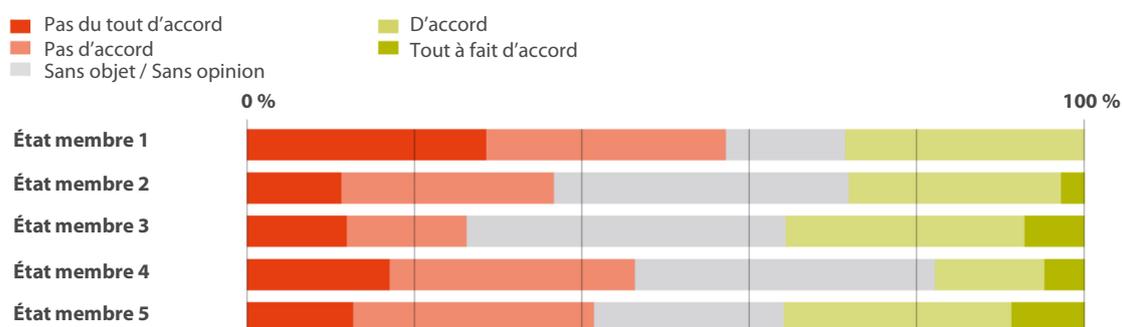
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'enquête qu'elle a menée auprès des OEA.

**45** La réglementation prévoit que les envois déclarés par les OEA doivent être traités en priorité s'ils sont sélectionnés en vue d'un contrôle<sup>15</sup>. Ce traitement prioritaire est censé accélérer encore les opérations douanières des OEA. Nous avons constaté que même si quatre des cinq États membres visités ont déclaré octroyer cet avantage de manière systématique, certains répondants à notre enquête estimaient ne pas avoir bénéficié d'un traitement prioritaire (voir *figure 8*).

<sup>15</sup> Article 24, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission.

## Figure 8 – Traitement prioritaire dans les procédures de contrôle

### Traitement prioritaire en cas de sélection en vue d'un contrôle

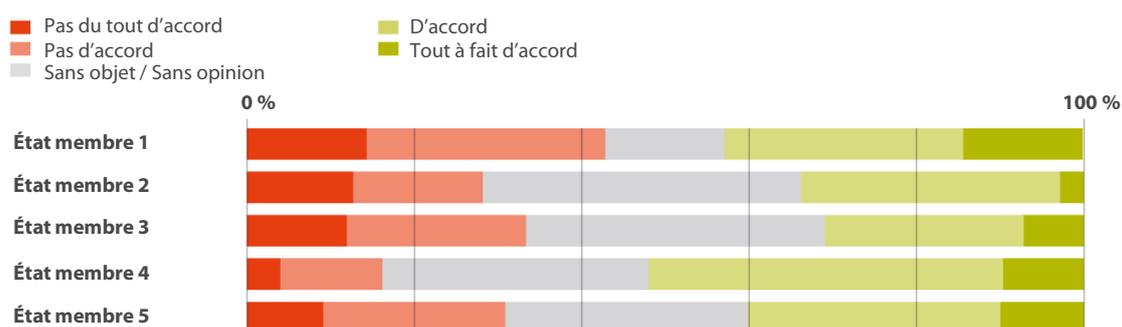


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'enquête qu'elle a menée auprès des OEA.

**46** Les OEA peuvent demander que les autorités douanières réalisent leurs contrôles douaniers en un lieu autre que celui où les marchandises doivent être présentées en douane<sup>16</sup>. Il est souvent plus facile et plus rapide pour un opérateur économique que ses envois soient directement transportés dans son établissement (entrepôt, usine, etc.) et que les contrôles aux fins du dédouanement soient effectués à cet endroit-là. Les États membres que nous avons visités ont indiqué octroyer cet avantage dans certains cas (par exemple lorsque l'OEA dispose d'un entrepôt douanier agréé ou que le lieu du contrôle n'est pas loin du bureau de douane). Certains répondants à notre enquête estimaient ne pas pouvoir changer le lieu des contrôles (voir [figure 9](#)).

## Figure 9 – Possibilité de changer le lieu des contrôles

### Possibilité de demander que les contrôles douaniers soient effectués en un lieu précis



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'enquête qu'elle a menée auprès des OEA.

<sup>16</sup> Article 24, paragraphe 4, du [règlement délégué \(UE\) 2015/2446](#) de la Commission.

**47** Nous avons constaté que, contrairement à ce qu'exige la réglementation, certains États membres n'accordent les avantages qu'aux opérateurs jouant des rôles bien précis dans la chaîne d'approvisionnement. Par exemple, un État membre n'octroie les avantages liés au statut d'OEA que si le déclarant (partie qui déclare les biens en douane) ou le destinataire (partie à laquelle les biens sont destinés) sont des OEA. Un autre État membre n'octroie ces avantages qu'aux importateurs (personnes ou entreprises pour le compte desquelles les déclarations d'importation sont établies) et aux déclarants, tandis qu'un autre n'accordait l'allègement des contrôles qu'aux destinataires. Les réponses données par les OEA dans le cadre de notre enquête corroboraient ces observations, les opérateurs ayant le sentiment de bénéficier d'avantages différents selon leur rôle dans la chaîne d'approvisionnement (voir [figure 10](#)).

**Figure 10 – Avis des OEA sur les avantages obtenus en fonction de leur rôle dans la chaîne d'approvisionnement dans tous les États membres**

Satisfaction concernant les avantages liés au statut d'OEA

		Accès facilité aux simplifications douanières	Allègement des contrôles physiques et documentaires (OEAF)	Allègement des contrôles physiques et documentaires (OEAC)	Notification préalable en cas de sélection en vue d'un contrôle physique (OEAE)	Notification préalable en cas de sélection en vue d'un contrôle douanier (OEAC)	Traitement prioritaire en cas de sélection en vue d'un contrôle	Possibilité de demander que les contrôles douaniers soient effectués en un lieu précis	Reconnaissance mutuelle avec les pays tiers	
	Moyenne	74 %	63 %	61 %	58 %	58 %	50 %	58 %	61 %	
Rôle dans la chaîne d'approvisionnement internationale	Fabricant	65 %	77 %	68 %	66 %	62 %	62 %	56 %	61 %	64 %
	Exportateur	64 %	76 %	67 %	65 %	61 %	61 %	55 %	60 %	63 %
	Importateur	63 %	76 %	66 %	64 %	60 %	60 %	54 %	60 %	63 %
	Transporteur	60 %	75 %	63 %	61 %	59 %	59 %	49 %	59 %	61 %
	Autres	60 %	73 %	60 %	60 %	59 %	60 %	50 %	61 %	59 %
	Entrepositaire/exploitant d'installation de stockage	60 %	75 %	62 %	60 %	57 %	58 %	48 %	58 %	59 %
	Transitaire	57 %	72 %	58 %	56 %	54 %	54 %	43 %	56 %	59 %
	Agent/ représentant en douane	56 %	73 %	59 %	56 %	54 %	54 %	42 %	56 %	58 %

*Remarque:* Pour mesurer le degré de satisfaction des OEA par rapport aux différents avantages, les réponses de tous les participants ont été prises en compte, quel que soit le rôle spécifique joué dans la chaîne d'approvisionnement. Les réponses ont été traduites en pourcentages. Plus la valeur est élevée, plus la satisfaction est grande.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base de l'enquête qu'elle a menée auprès des OEA.

## Les États membres reconnaissent rarement le statut des OEA étrangers

**48** Le statut d'OEA doit être reconnu par tous les États membres<sup>17</sup>. Les autorités douanières doivent octroyer tous les avantages correspondants aux OEA enregistrés dans leur pays, dans les autres pays de l'UE et dans les pays signataires d'un ARM.

**49** Les autorités douanières des États membres que nous avons visités n'avaient pas mis en place un système pour reconnaître automatiquement le statut d'OEA lorsque celui-ci avait été octroyé par un autre État membre. Ils n'accordaient donc les avantages liés à ce statut aux opérateurs enregistrés dans les autres États membres que s'ils étaient informés de leur statut d'OEA à l'occasion d'une opération douanière. Seul pays à faire exception, les Pays-Bas extraient les informations relatives aux OEA enregistrés dans les autres États membres du [système des opérateurs économiques](#) (EOS) de la Commission pour les utiliser dans leur propre système de dédouanement.

**50** En conséquence, les OEA de l'UE ne bénéficient pas des avantages liés à leur statut dans les pays étrangers autres que les Pays-Bas, à moins d'attirer explicitement l'attention sur leur statut d'OEA dans le cadre de leurs échanges avec les autorités douanières de ces pays. Et même dans ce cas, rien ne garantit que les avantages leur seront effectivement accordés. L'Espagne, par exemple, ne reconnaît pas le statut d'OEA octroyé par les autres États membres, sauf si l'opérateur est enregistré en tant que contribuable espagnol. Le Danemark doit générer un numéro technique dans son système de dédouanement pour que les avantages puissent être accordés. La Bulgarie ne reconnaît pas le statut d'OEA octroyé par les autres États membres.

**51** Étant donné que les États membres ne traitent pas tous les OEA sur un pied d'égalité, les conditions de concurrence ne sont pas les mêmes pour les OEA selon l'État membre dans lequel ils sont enregistrés, ce qui est contraire au principal objectif de la législation de l'UE et de son programme relatif aux OEA. En outre, les OEA qui effectuent des opérations douanières dans un autre État membre sont défavorisés par rapport aux OEA locaux.

**52** Pour que le statut d'OEA soit systématiquement reconnu et que les avantages et obligations qui en découlent soient appliqués, il conviendrait que ce statut soit automatiquement enregistré dans les systèmes de gestion des risques douaniers, ce qui requiert une étroite collaboration entre les services des autorités douanières chargés des OEA et ceux chargés de la gestion des risques.

---

<sup>17</sup> Article 38, paragraphe 4, du [règlement \(UE\) n° 952/2013](#).

**53** Dans les États membres où nous nous sommes rendus, la collaboration entre ces services était peu courante. Et lorsqu'elle existait, elle n'était presque jamais formalisée et relevait plutôt d'un dispositif unilatéral, dont les termes étaient dictés par le service chargé de la gestion des risques. Le statut d'OEA n'était pas toujours pris en considération dans les systèmes de gestion des risques, et un score de risque plus faible n'était pas systématiquement attribué aux OEA pour les opérations douanières. La Commission a confirmé que la situation est similaire dans certains autres États membres.

**54** L'UE a conclu des accords de reconnaissance mutuelle avec différents pays tiers. En vertu de ces accords, les OEA de ces pays ont droit aux mêmes avantages que les OEA de l'UE dans leurs rapports avec les autorités douanières des États membres de l'UE, et les OEA de l'UE doivent en retour bénéficier des mêmes avantages que les OEA locaux dans les pays avec lesquels un ARM a été conclu.

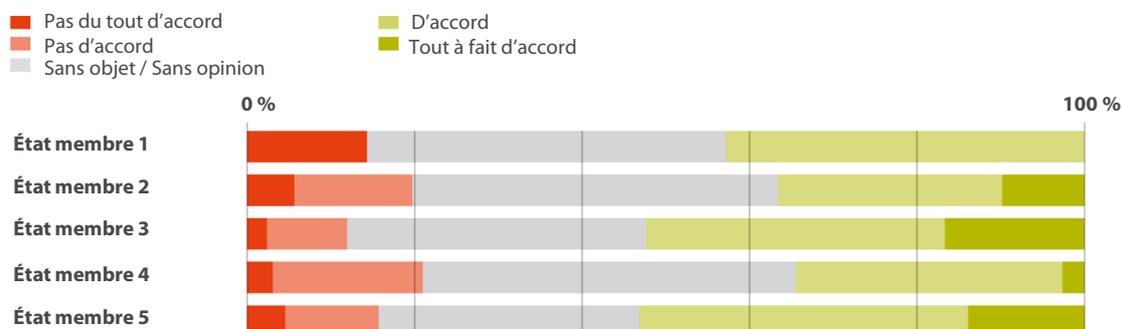
**55** Nous avons constaté que les systèmes de gestion des risques douaniers des États membres visités ne reconnaissaient pas automatiquement le statut des OEA des pays avec lesquels un ARM a été conclu (sauf aux Pays-Bas, où les données concernant ces OEA sont extraites du système [EOS](#) de la Commission). Pour bénéficier des avantages, les OEA des pays signataires d'un ARM devaient signaler explicitement leur statut dans leurs rapports avec les autorités douanières des États membres de l'UE. Même dans ce cas de figure, des restrictions similaires à celles mentionnées au point [51](#) étaient encore appliquées.

**56** Par conséquent, les États membres n'accordent pas systématiquement aux OEA des pays signataires d'un ARM les mêmes avantages qu'à leurs propres OEA, ce qui décourage les premiers de chercher à en bénéficier. Nous avons constaté que non seulement les États membres n'octroient que rarement et de manière sélective ces avantages aux OEA des pays signataires d'un ARM, mais qu'ils ne surveillent pas non plus comment les ARM sont mis en œuvre par les autorités douanières étrangères.

**57** Les résultats de notre enquête indiquent, de surcroît, que les pays signataires d'un ARM ne reconnaissent pas toujours le statut des OEA enregistrés dans l'UE et que ces derniers ne bénéficient pas toujours des avantages liés aux ARM (voir [figure 11](#)).

**Figure 11 – Reconnaissance du statut des OEA de l’UE dans les pays signataires d’un ARM**

**Reconnaissance mutuelle avec les pays tiers**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l’enquête qu’elle a menée auprès des OEA.

**58** La Commission a pris conscience de ce problème et l’a analysé dans le cadre des missions d’information sur les OEA effectuées dans les États membres. Dans ce contexte, il a été conclu que des mesures supplémentaires étaient requises pour en atténuer l’incidence.

**La Commission ne contrôle pas suffisamment si les États membres accordent aux OEA les avantages liés à leur statut**

**59** L’union douanière, y compris le programme relatif aux OEA, est gérée de manière centralisée par l’UE. Bien que le programme soit mis en œuvre par les autorités douanières dans les États membres, les règles qui en régissent la mise en œuvre sont fixées au niveau central. Ces règles sont censées garantir la cohérence et faciliter une reconnaissance identique du statut d’OEA partout dans l’UE. Or, en réalité, les avantages dont peuvent bénéficier les OEA varient considérablement d’un État membre à l’autre.

**60** Il incombe à la Commission européenne de formuler des propositions législatives concernant l’union douanière, ainsi que, en particulier, d’assurer le suivi de la mise en œuvre du programme relatif aux OEA. La Commission a procédé à un exercice de suivi très complet du programme relatif aux OEA en 2015, au terme duquel il a été recommandé qu’un nouvel exercice de suivi soit réalisé dans les cinq années suivantes.

**61** En 2019, dans le cadre du Réseau OEA, la Commission a élaboré un plan d’action sur les OEA conjointement avec tous les États membres, dans lequel divers sujets de préoccupation liés au programme relatif aux OEA ont été mis en évidence, tels que:

- le fait que les OEA ne sont pas, ou pas suffisamment, contrôlés;

- o la mise en œuvre pratique non harmonisée ou insuffisante en ce qui concerne l'octroi des autorisations et la gestion des processus d'autorisation;
- o la gestion insuffisante des autorisations de statut d'OEA et un suivi déficient.

**62** Le plan d'action ne prévoyait pas de délais clairs pour la réalisation des actions. Au moment où nous avons terminé nos travaux d'audit, la Commission et les États membres avaient partiellement mis en œuvre les actions liées à certains des sujets, tandis que d'autres n'avaient pas encore démarré.

**63** Pour ce qui est de la mise en œuvre pratique de l'octroi des autorisations et de la gestion des processus d'autorisation, la Commission a organisé des missions d'information conjointement avec tous les États membres. Lors de ces missions, les représentants de la Commission ont examiné avec les autorités douanières des États membres les aspects opérationnels liés à la mise en œuvre du programme relatif aux OEA. Les missions s'appuyaient notamment sur un questionnaire relatif à la mise en œuvre du programme dans les États membres concernés et ont comporté des visites auprès d'opérateurs économiques pour observer l'application du programme à leur niveau. Elles n'ont pas comporté de tests de cheminement pour voir comment les avantages étaient octroyés dans la pratique par les États membres.

**64** Si ces derniers n'accordent pas toujours aux OEA les avantages liés à leur statut, ils ne rendent pas non plus systématiquement compte à la Commission des avantages octroyés. Même si les États membres et la Commission abordent la question des avantages lors des [réunions du Réseau OEA](#), la Commission ne dispose actuellement que de très peu d'informations indiquant quels avantages sont accordés par quels États membres et à quels types d'OEA.

**65** Les mesures de suivi de la Commission ne permettent de se faire qu'une idée partielle de la mise en œuvre du programme dans les États membres et de la manière dont les autorités douanières octroient les avantages correspondants. De ce fait, la Commission ne garantit pas pleinement que tous les États membres respectent la législation douanière et que les avantages légaux qui en découlent sont accordés de la même manière aux OEA dans toute l'UE.

## Les États membres ont mis en place des systèmes solides pour octroyer les autorisations, mais leur gestion présente des insuffisances

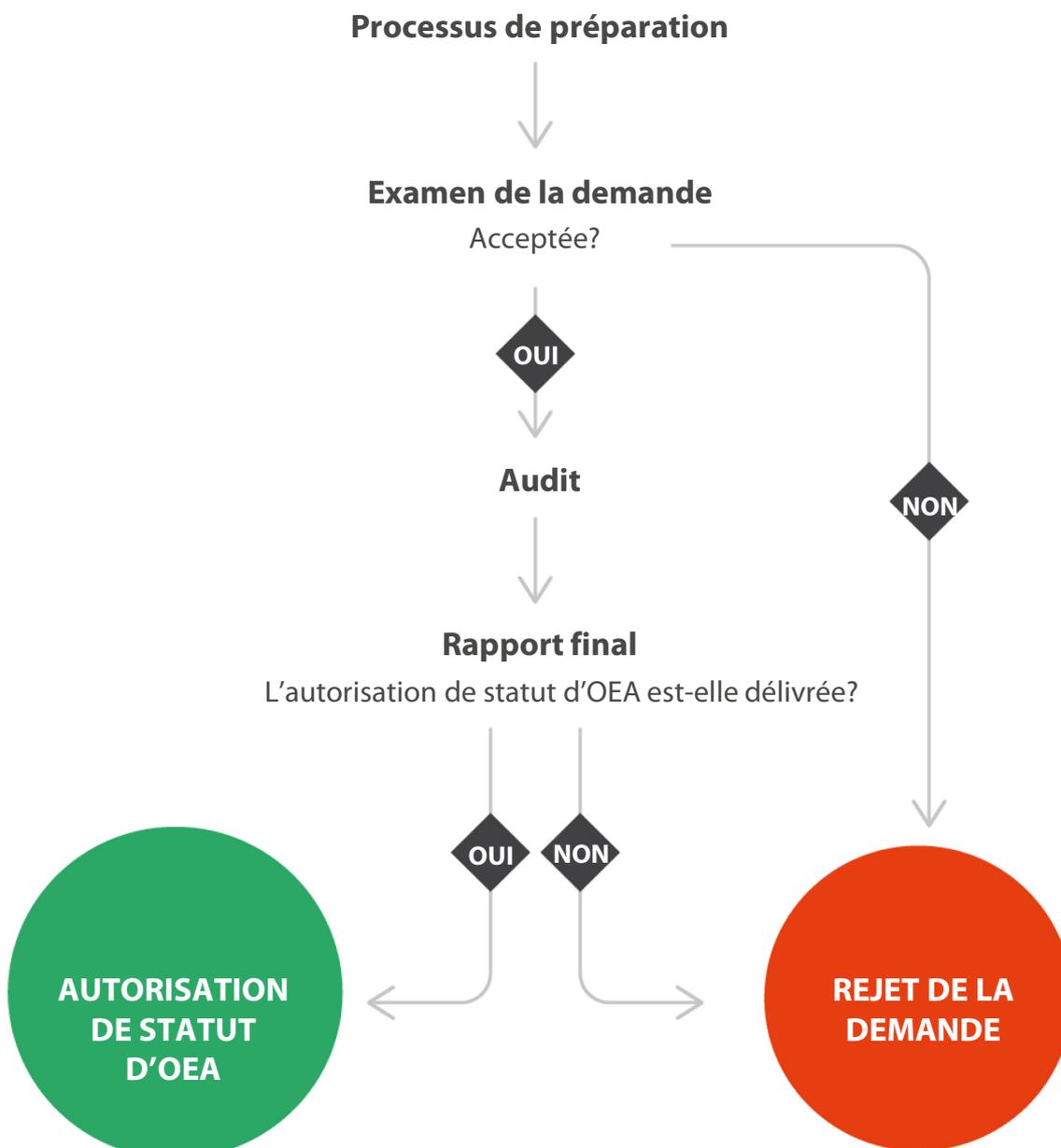
**66** Pour que le programme de l'UE relatif aux OEA fonctionne bien et que les objectifs qu'il poursuit soient atteints, les OEA doivent être dignes de confiance et avoir mis en place les garanties requises pour éviter les infractions aux règles douanières et fiscales. Dans les cinq États membres où nous nous sommes rendus, nous avons évalué comment les autorités douanières géraient les autorisations de statut d'OEA.

**67** Nous avons également contrôlé l'efficacité des systèmes de gestion des risques douaniers lorsqu'il s'agit de s'assurer de la conformité des déclarations en douane des OEA avec la législation douanière ou fiscale de l'UE. Enfin, nous avons examiné comment les États membres coopéraient entre eux, avec la Commission, avec les pays tiers et avec les autres parties prenantes concernées, notamment en ce qui concerne les échanges de bonnes pratiques et la résolution de problèmes liés à la mise en œuvre du programme.

## Les États membres ont mis en place des processus d'autorisation appropriés

**68** Les États membres doivent mettre en place des processus d'autorisation clairs, accompagnés d'instructions nationales et de procédures détaillées. Le processus standard d'autorisation de statut d'OEA, illustré à la [figure 12](#), est présenté en détail à l'[annexe V](#).

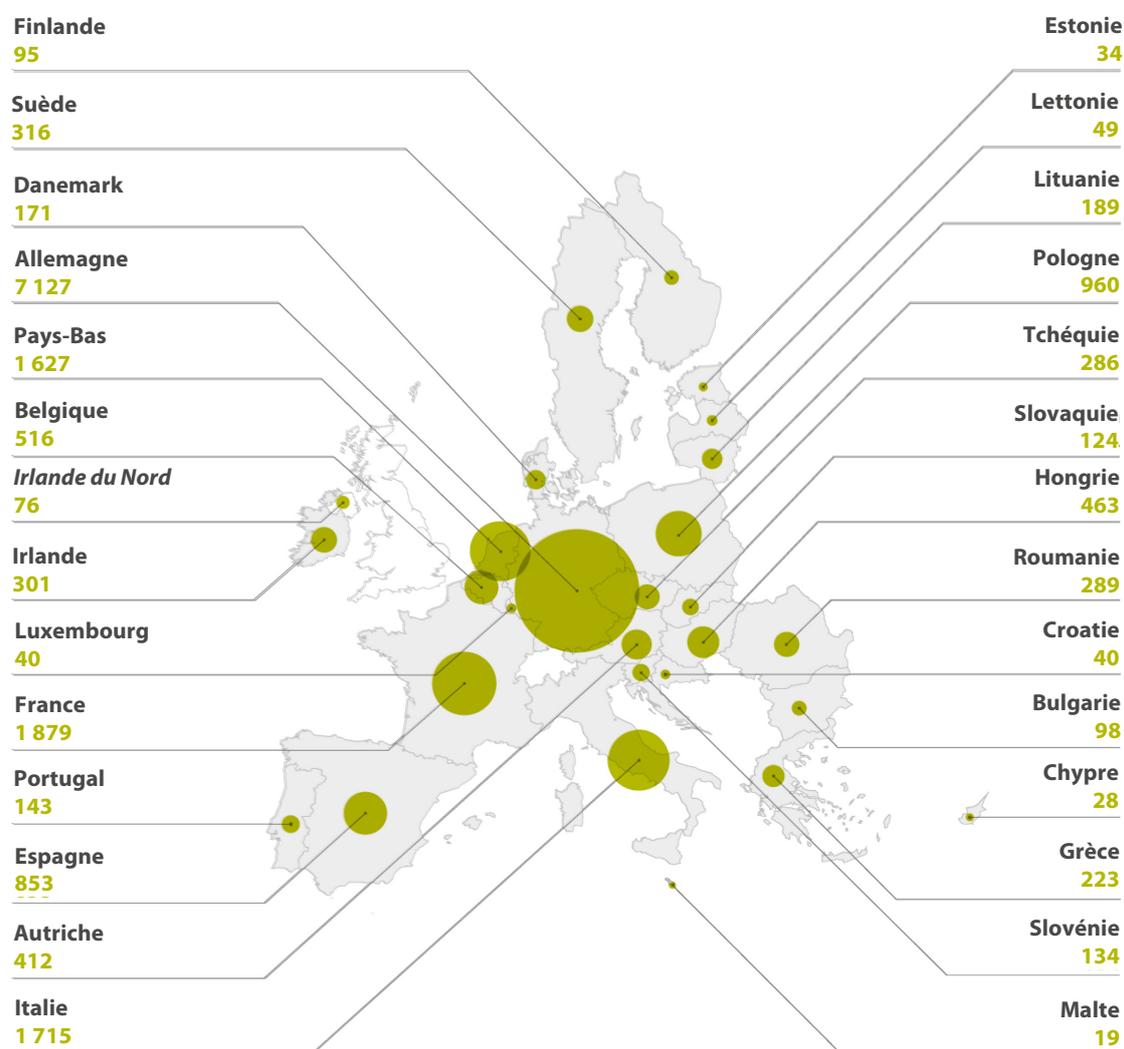
Figure 12 – Processus d'autorisation de statut d'OEA



Source: Cour des comptes européenne.

**69** Le nombre d'autorisations de statut d'OEA atteignait 18 210 à la fin de 2022 (voir [figure 13](#)).

**Figure 13 – Nombre d’autorisations de statut d’OEA au 31 décembre 2022**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d’informations fournies par la Commission.

**70** Nous avons constaté que les cinq États membres visités avaient mis en place des processus d’autorisation appropriés. Nous avons relevé un certain nombre de pratiques particulièrement bonnes:

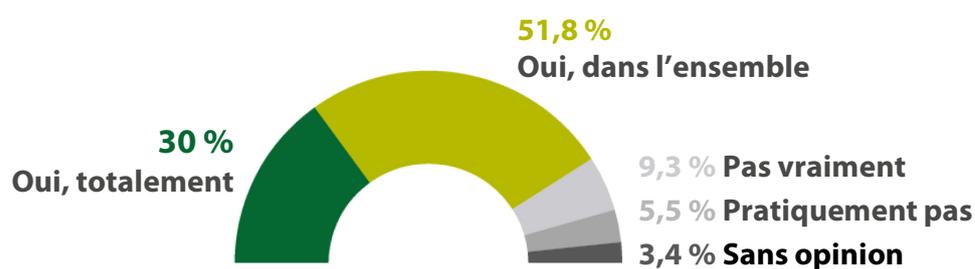
- o au Danemark, aux Pays-Bas et en Espagne, les autorités douanières conseillaient vivement aux demandeurs potentiels de les contacter afin d’évaluer leur degré de respect des critères d’autorisation avant d’introduire leur demande officielle d’autorisation, ce qui rendait la procédure d’autorisation plus fluide;

- o en Irlande, dans le cadre du processus d'autorisation, les aspirants OEA devaient s'engager à informer les autorités douanières de tout changement pouvant avoir une incidence sur leur éligibilité au programme relatif aux OEA<sup>18</sup>. Les Pays-Bas imposaient une exigence similaire aux demandeurs dans la déclaration de gestion accompagnant la demande de statut d'OEA.

**71** Nous avons passé en revue cinq dossiers d'autorisation dans chacun des États membres visités (voir [annexe II](#)). Notre examen, qui a notamment comporté des tests de cheminement et une analyse documentaire de toutes les étapes du processus d'autorisation, n'a révélé aucun problème majeur. Les États membres disposent de critères clairs pour effectuer les audits avant autorisation. Ils collectent et analysent les informations appropriées pour procéder à l'analyse des risques requise et préparer des audits efficaces. Nous avons constaté dans quelques dossiers un dépassement du délai de 120 jours prévu par la législation<sup>19</sup> pour statuer sur les demandes. Dans certains cas, des prolongations avaient été sollicitées par les demandeurs pour leur permettre de procéder à des ajustements afin de remplir les critères d'autorisation. Dans d'autres cas, ce sont les autorités douanières qui avaient demandé des prolongations du délai de traitement. Toutefois, tous ces retards étaient dûment justifiés, et autorisés par la législation relative aux OEA<sup>20</sup>.

**72** Parmi les OEA qui ont répondu à notre enquête, le taux de satisfaction était élevé en ce qui concerne le processus d'autorisation, 82 % des répondants s'étant déclarés satisfaits ou très satisfaits ([figure 14](#)).

**Figure 14 – Enquête de la Cour auprès des OEA – La procédure d'autorisation de statut d'OEA a-t-elle répondu à vos attentes?**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'enquête qu'elle a menée auprès des OEA.

<sup>18</sup> Cette mesure revient également à faire respecter l'obligation d'information prévue à l'article 23, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) n° 952/2013](#).

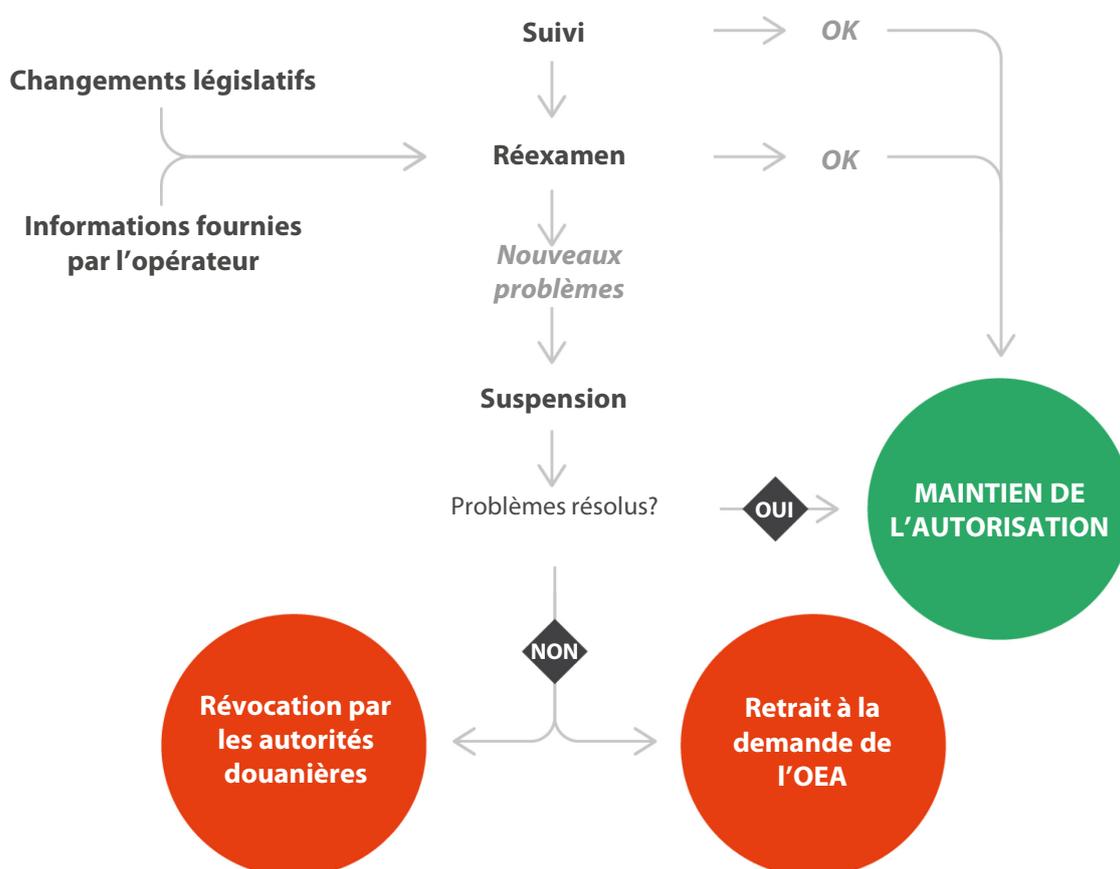
<sup>19</sup> Article 22, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) n° 952/2013](#).

<sup>20</sup> Article 22, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) n° 952/2013](#).

## Il existe des incohérences dans le suivi et la gestion des autorisations de statut d'OEA

**73** Les autorités douanières sont responsables de la gestion des autorisations de statut d'OEA après leur délivrance (voir [figure 15](#)). Cela suppose un suivi continu de ces autorisations pour s'assurer que les OEA respectent encore et toujours les critères d'éligibilité et les conditions liées au programme. En outre, lorsque cela apparaît nécessaire en raison de modifications de la législation, à la suite d'une mesure de suivi ou au regard d'informations fournies par les OEA, elles doivent réexaminer le statut des OEA et suspendre ou révoquer ce statut si les circonstances l'exigent (voir [annexe VI](#)).

**Figure 15 – Gestion des autorisations de statut d'OEA**



Source: Cour des comptes européenne.

**74** Dans les États membres visités, les autorités douanières avaient élaboré un plan de suivi pour chacun des dossiers d'autorisation de statut d'OEA que nous avons examinés. Ces plans prévoient que les OEA reçoivent au moins tous les trois ans une visite pour vérifier qu'ils continuent de remplir les critères de sûreté et de sécurité du programme relatif aux OEA<sup>21</sup>. Cependant, les plans ne prévoyaient pas tous des visites triennales pour vérifier le respect d'autres critères d'autorisation comme le recommandent les [lignes directrices OEA](#) (par exemple l'existence d'un système efficace de gestion des écritures commerciales et des documents relatifs au transport<sup>22</sup>).

**75** Lorsque des risques et des cas de non-conformité pouvant avoir une incidence sur l'autorisation de statut d'OEA sont détectés dans le cadre du processus de suivi, les autorités douanières examinent généralement la question avec l'OEA et conviennent avec lui de mesures correctrices et d'un délai pour leur mise en œuvre. Si un OEA ne les respecte pas intégralement, des mesures intermédiaires, telles qu'une augmentation du nombre de contrôles, peuvent être adoptées avant que le statut d'OEA ne soit suspendu.

**76** À titre de bonne pratique, nous avons constaté que les autorités danoises délivrent un «rapport de contrôle de service» à la demande de l'opérateur. Ce rapport fournit à l'OEA une vision claire de ses dettes et obligations douanières et fiscales ainsi que d'autres questions pouvant requérir son attention concernant ses obligations d'OEA.

**77** Certains OEA disposent d'établissements stables dans d'autres États membres, qui font partie de l'entreprise principale et ne possèdent pas de personnalité juridique propre. Les dispositions de la législation de l'UE<sup>23</sup> relatives à ces établissements stables imposent aux autorités douanières des États membres où ils sont situés d'informer immédiatement les autorités douanières ayant délivré l'autorisation de tout facteur susceptible d'avoir une incidence sur leur statut d'OEA.

**78** En outre, les [lignes directrices OEA](#) stipulent qu'il est «*essentiel, lors de la préparation des activités de contrôle, que l'autorité douanière compétente et les autorités douanières des États membres où sont situés les différents [établissements stables] instaurent une étroite collaboration*». Par ailleurs, il est recommandé dans les lignes directrices que l'autorité douanière compétente établisse un plan de contrôle

---

<sup>21</sup> Article 39, point e), du [règlement \(UE\) n° 952/2013](#).

<sup>22</sup> Article 39, point b), du [règlement \(UE\) n° 952/2013](#).

<sup>23</sup> Article 35, paragraphe 1, du [règlement d'exécution \(UE\) n° 2015/2447 de la Commission](#).

général pour toutes les activités de l'OEA, reposant sur les plans individuels élaborés par les États membres où les établissements stables sont situés. Dans la pratique, aucun plan de ce type n'avait été élaboré dans les États membres visités, et les infractions à la législation douanière ou fiscale commises au niveau des établissements stables n'étaient pas portées à l'attention de l'autorité douanière ayant délivré l'autorisation de statut d'OEA. Il n'existait donc aucune base pour réexaminer le statut d'OEA à la lumière de telles infractions<sup>24</sup>.

**79** Des changements majeurs ayant une incidence sur le respect des critères d'autorisation du statut d'OEA, tels que des modifications de la législation européenne ou un changement de propriétaire, de modèle économique ou de locaux au niveau d'un opérateur économique peuvent entraîner un réexamen de son statut d'OEA. Le réexamen peut être partiel ou complet. Si un opérateur étend ses activités en acquérant de nouveaux locaux, par exemple, il se peut que seuls ces nouveaux locaux doivent être examinés, et non les anciens. Les changements ayant une portée plus large, tels que les modifications du CDU, peuvent entraîner un réexamen complet de l'autorisation de statut d'OEA.

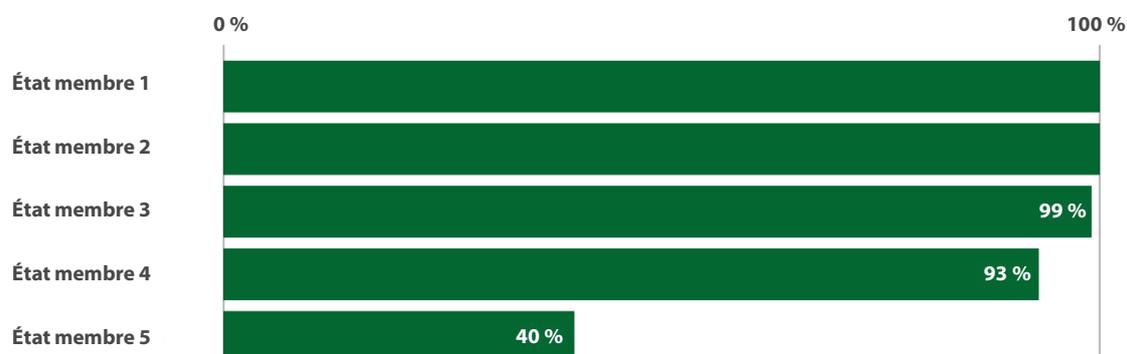
**80** Le CDU, qui est entré en vigueur en 2016, a introduit de nouveaux critères et de nouvelles conditions pour les OEA<sup>25</sup>. Ses nouvelles modalités ont obligé les États membres à procéder, avant le 1<sup>er</sup> mai 2019, à un réexamen complet des 14 707 autorisations de statut d'OEA qui existaient à l'époque. Les autorités douanières des États membres visités n'ont pas toutes effectué un réexamen complet dans ce délai (voir [figure 16](#)). Dans un État membre, les autorités douanières n'ont procédé à un réexamen complet que pour 40 % des autorisations existantes. Pour le reste, elles n'ont effectué qu'une procédure de réexamen partielle, qui n'a pas porté sur tous les critères requis. Par conséquent, certains opérateurs ont conservé leur statut d'OEA alors même que les autorités douanières n'avaient pas été en mesure de vérifier qu'ils continuaient de remplir tous les critères d'octroi ce statut.

---

<sup>24</sup> Article 39, point a), du [règlement \(UE\) n° 952/2013](#).

<sup>25</sup> Par exemple, l'article 39, point d), du [règlement \(UE\) n° 952/2013](#) impose, pour les employés chargés des questions douanières pour le compte de l'OEA, «*le respect de normes pratiques en matière de compétence ou de qualifications professionnelles directement liées à l'activité exercée*».

**Figure 16 – Réexamens complets des autorisations de statut d’OEA jusqu’au 1<sup>er</sup> mai 2019**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par les États membres.

**81** Lorsqu’un OEA cesse de remplir un ou plusieurs critères liés à l’autorisation, celle-ci peut être suspendue ou révoquée. Les deux processus peuvent intervenir à l’initiative de l’OEA (par exemple si celui-ci a besoin de temps pour se mettre en conformité avec les critères qu’il ne remplit pas) ou à celle de l’autorité douanière (par exemple si l’OEA se déclare en faillite ou n’exerce plus d’activités douanières). D’une manière générale, les autorités douanières des États membres visités géraient correctement leurs processus de suspension et de révocation. Elles veillaient à ce que les OEA ne bénéficient plus des avantages durant la période de suspension ou après la révocation de leur statut.

**82** La législation relative aux OEA<sup>26</sup> impose aux États membres d’enregistrer toutes les mesures de suivi concernant les OEA, telles que les réexamens, les suspensions et les révocations, dans le [système des opérateurs économiques](#) de l’UE, créé et géré par la Commission. Or cette obligation est rarement respectée et lorsque les États membres s’y conforment, ils utilisent le système de différentes manières.

**83** À titre d’exemple, sur les 14 707 réexamens (voir point **80**) qui auraient dû être effectués par les États membres au plus tard pour le 1<sup>er</sup> mai 2019, 13 003 figuraient dans le système des opérateurs économiques. Les réexamens restants n’ont pas été enregistrés par les États membres, alors qu’ils auraient dû l’être. Toutes les opérations de suivi concernant les OEA auraient dû être enregistrées dans le [système des opérateurs économiques](#), mais la Commission ne dispose d’aucun moyen pratique de vérifier si les États membres l’ont correctement fait. La Commission n’a donc pas été en mesure de nous fournir des données précises sur le nombre et l’état d’avancement des autorisations de statut d’OEA, de leurs suspensions et de leurs révocations.

<sup>26</sup> Article 30 du [règlement d’exécution \(UE\) 2015/2447 de la Commission](#).

## Insuffisances dans les systèmes de gestion des risques des États membres et dans leur évaluation des contrôles internes des OEA

**84** Les autorités douanières auprès desquelles nous nous sommes rendus utilisaient des systèmes automatisés de gestion des risques douaniers. Ces systèmes doivent comprendre des contrôles de crédibilité afin d'éviter que des déclarations en douane non conformes soient considérées comme valables par les systèmes de dédouanement électronique. Dans chacun des États membres visités, nous avons sélectionné, sur la base d'une analyse des risques, 30 déclarations d'importation soumises par des OEA.

**85** En vertu de la législation de l'UE<sup>27</sup>, les marchandises d'une valeur inférieure à 150 euros sont admises en exemption de droits de douane dans l'UE. C'est ce que l'on nomme la «franchise sur les envois de faible valeur». Dans deux audits qui ont fait l'objet de rapports en 2017<sup>28</sup> et en 2019<sup>29</sup>, nous avons contrôlé comment les systèmes de dédouanement des États membres acceptaient ces déclarations. Nous avons constaté que des déclarations étaient parfois acceptées même si les marchandises avaient une valeur intrinsèque supérieure à 150 euros et n'étaient donc pas éligibles à l'exemption pour les envois de faible valeur. Aucun droit de douane n'était alors perçu pour ces envois<sup>30</sup>.

**86** Lors de notre audit, nous avons contrôlé si les systèmes de dédouanement électronique des États membres visités acceptaient encore ce type de déclarations. Nous avons constaté que deux de ces systèmes avaient, par erreur, accepté sept déclarations d'importation sur 60 soumises par des OEA pour des marchandises dont la valeur dépassait le seuil fixé. Toutefois, bien que ces déclarations aient été considérées à tort comme valables par les systèmes de dédouanement, la franchise douanière n'a pas été accordée et les montants corrects de droits de douane ont été perçus dans les cas en question. Cela étant, cette erreur est révélatrice de faiblesses dans les systèmes de contrôle interne appliqués aux systèmes automatiques utilisés pour assurer le suivi des déclarations en douane.

---

<sup>27</sup> Article 23 du [règlement \(UE\) n° 1186/2009 du Conseil](#).

<sup>28</sup> [Rapport spécial 19/2017](#), «Procédures d'importation: les intérêts financiers de l'UE pâtissent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace»

<sup>29</sup> [Rapport spécial 12/2019](#), «Commerce électronique: la perception de la TVA et des droits de douane reste problématique à bien des égards».

<sup>30</sup> Voir recommandation n° 9, lettre b), du [rapport spécial 19/2017](#) et recommandation n° 2, lettres c) et d), du [rapport spécial 12/2019](#).

**87** Nous avons également constaté que trois des États membres visités avaient accepté, à tort, 90 déclarations d'importation soumise par des OEA en infraction de la législation de l'UE (par exemple des déclarations en douane dans lesquelles des boissons alcoolisées ou des produits de tabac ont été indûment présentés comme des envois de faible valeur ou des envois privés, alors qu'il s'agissait de transactions commerciales)<sup>31</sup>. Même si l'intérêt financier de l'UE n'était pas menacé dans ces cas spécifiques, puisque les droits de douane ont été calculés correctement, cette situation est le signe de faiblesses plus générales dans les contrôles internes relatifs aux OEA, faiblesses qui peuvent ouvrir la porte à d'autres infractions portant atteinte au budget de l'UE.

### **Le degré d'interaction entre les États membres, la Commission et les OEA indique que la coopération est satisfaisante**

**88** Les autorités douanières des États membres coopèrent régulièrement avec la Commission sous l'égide du [Réseau OEA](#). Les réunions se tiennent deux fois par an, voire plus fréquemment si les participants le demandent. Le réseau, présidé par la Commission, est un forum qui permet aux États membres:

- de discuter de la mise en œuvre pratique du programme relatif aux OEA dans toute l'UE;
- de se mettre d'accord sur les mesures à prendre pour surmonter les difficultés et garantir une mise en œuvre homogène;
- d'examiner les modifications du programme relatif aux OEA;
- de préparer des modifications des lignes directrices OEA et des autres outils opérationnels;
- d'obtenir des orientations sur les aspects du programme relatif aux ARM;
- de donner leur point de vue sur l'évolution du programme relatif aux OEA.

**89** La Commission prend une part très active aux activités de l'[Organisation mondiale des douanes](#) concernant les programmes de l'UE et du monde entier relatifs aux OEA. Elle contribue activement aux discussions générales liées à ces programmes et donne son point de vue sur la façon dont ils devraient évoluer et être améliorés. Elle invite en outre les autres parties prenantes (telle que le [groupe de contact avec les](#)

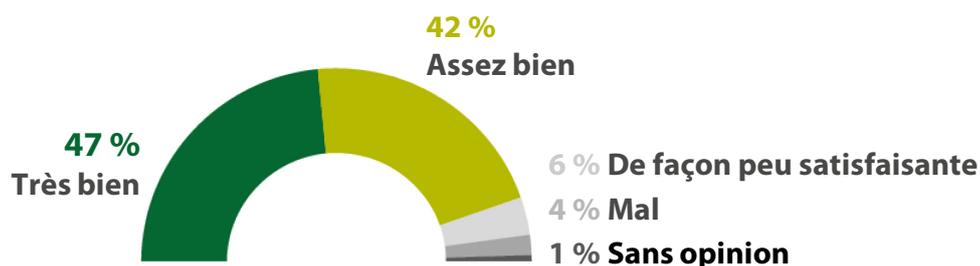
---

<sup>31</sup> Articles 24 à 26 du [règlement \(UE\) n° 1186/2009 du Conseil](#).

opérateurs économiques) à formuler des suggestions en vue d'améliorer le programme de l'UE relatif aux OEA.

**90** Les OEA qui ont répondu à notre enquête affichaient un taux de satisfaction élevé en ce qui concerne leurs relations avec les autorités douanières des États membres où ils sont enregistrés (*figure 17*).

**Figure 17 – Comment se passe votre coopération avec les autorités douanières compétentes (points de contact, etc.) dans votre pays?**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'enquête qu'elle a menée auprès des OEA.

**91** En outre, les OEA interrogés ont déclaré qu'ils recevaient un soutien suffisant de la part des autorités douanières dont ils relèvent pour traiter les questions liées au statut d'OEA (*figure 18*).

**Figure 18 – Les autorités douanières vous aident-elles suffisamment à respecter les exigences du programme de l'UE relatif aux OEA?**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'enquête qu'elle a menée auprès des OEA.

**92** Enfin, lorsque nous leur avons demandé à quelle fréquence ils étaient contactés par les autorités douanières concernant leur autorisation de statut d'OEA, les OEA nous ont généralement indiqué entretenir une communication suivie avec les douanes (*figure 19*).

**Figure 19 – Les autorités douanières ont-elles régulièrement pris contact avec vous au sujet du programme de l'UE relatif aux OEA?**



*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base de l'enquête qu'elle a menée auprès des OEA.

## Conclusions et recommandations

**93** Notre conclusion générale est que le programme de l'UE relatif aux OEA facilite le commerce légitime et renforce la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et la protection des intérêts financiers de l'Union, mais que sa gestion, son cadre réglementaire et sa mise en œuvre, y compris pour ce qui est des avantages octroyés aux OEA, nécessitent des changements et des améliorations. Nous formulons ci-après des recommandations pour améliorer le cadre réglementaire du programme et sa mise en œuvre.

**94** Le cadre juridique, bien que globalement solide, présente certaines faiblesses. Nous avons constaté que les États membres visités interprètent chacun à leur façon le critère d'autorisation concernant les «infractions graves» et les «infractions répétées», en raison de l'absence de définition détaillée dans la législation actuelle. En outre, les États membres ne sont pas tenus de répondre aux consultations engagées par d'autres États membres durant la procédure d'autorisation de statut d'OEA. Les lignes directrices OEA ne comportent pas de dispositions sur la mise en œuvre du traitement prioritaire lorsque les envois d'un OEA sont sélectionnés en vue d'un contrôle (voir points [21](#) à [30](#)).

### Recommandation n° 1 — Améliorer le cadre réglementaire

---

Afin d'améliorer le cadre réglementaire du programme de l'UE relatif aux OEA, la Commission devrait:

- a) définir plus précisément les notions d'«infraction grave» et d'«infraction répétée» dans la législation applicable;
- b) faire en sorte que la législation relative aux OEA oblige les autorités douanières des États membres sollicitées à répondre aux consultations concernant le respect des critères liés au statut d'OEA;
- c) fournir, dans les lignes directrices OEA, des explications sur le traitement prioritaire des envois des OEA sélectionnés en vue d'un contrôle.

**Quand? Au plus tard en 2025.**

**95** Le programme relatif aux OEA ne s'accompagne pas d'un cadre de mesure de la performance adéquat, assorti de valeurs cibles et d'objectifs quantifiés. Le système de communication d'informations actuel, qui fonctionne sur une base volontaire, est invérifiable et incomplet (voir points [31](#) à [33](#)).

## Recommandation n° 2 – Améliorer le cadre de mesure de la performance actuel

---

La Commission devrait, avec les États membres, améliorer le cadre commun de mesure de la performance du programme de l'UE relatif aux OEA.

**Quand? Au plus tard en 2025.**

**96** La Commission a mis en place des procédures solides pour conclure des accords de reconnaissance mutuelle avec des pays tiers, mais elle n'assure pas un suivi systématique de ces accords (voir points [34](#) à [38](#)).

**97** Nous avons constaté que les États membres visités n'octroyaient pas les avantages de manière uniforme à leurs OEA enregistrés. Certains États membres n'accordent certains avantages qu'aux opérateurs jouant des rôles bien précis dans la chaîne d'approvisionnement (voir points [39](#) à [47](#)).

**98** En outre, les États membres ne reconnaissent les autorisations de statut d'OEA accordées par les autres États membres et par les pays signataires d'un ARM que sous certaines conditions. Un seul des États membres visités effectuait des contrôles de crédibilité entre les systèmes douaniers et ceux des opérateurs économiques lors de la vérification de la reconnaissance du statut d'OEA (voir points [48](#) à [58](#)). La Commission ne vérifie pas suffisamment si les États membres octroient aux OEA les avantages auxquels ils ont droit (voir points [59](#) à [65](#)).

**99** Nous avons constaté que le processus d'autorisation de statut d'OEA de l'UE tel qu'il a été conçu et est mis en œuvre dans les États membres visités était abouti et assorti d'instructions et de procédures claires (voir points [66](#) à [72](#)). D'une manière générale, les États membres gèrent correctement les autorisations de statut d'OEA. Cependant, les filiales (ou «établissements stables») des OEA dans les autres États membres ne font pas l'objet d'un suivi continu (voir points [73](#) à [81](#)).

**100** Il existe des différences dans la manière dont les États membres assurent le suivi des autorisations. Le système des opérateurs économiques de la Commission ne permet pas de suivre correctement les mesures relatives aux OEA au sein de l'UE, étant donné que les États membres n'y enregistrent pas systématiquement leurs mesures de gestion (voir points [82](#) et [83](#)).

**101** La coopération entre les États membres, avec la Commission et avec les autres parties prenantes fonctionne bien, et les OEA sont satisfaits de leur collaboration avec les autorités douanières (voir points [88](#) à [92](#)).

### **Recommandation n° 3 – Améliorer la gestion du programme relatif aux OEA**

---

Pour atteindre les objectifs du programme de l'UE relatif aux OEA que sont l'essor du commerce légitime et le renforcement de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement, la Commission devrait régulièrement vérifier que le programme relatif aux OEA est appliqué conformément à la législation sur le CDU et aux accords de reconnaissance mutuelle, et notamment:

- a) vérifier régulièrement si les États membres octroient à tous les OEA les avantages auxquels ils ont droit;
- b) contrôler si les États membres coordonnent leurs mesures de suivi pour les OEA disposant d'établissements stables dans d'autres États membres;
- c) contrôler si les États membres enregistrent systématiquement toutes les mesures de gestion des autorisations de statut d'OEA dans le système des opérateurs économiques.

**Quand? Au plus tard en 2025.**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 25 avril 2023.

*Par la Cour des comptes*

Tony Murphy  
*Président*

# Annexes

## Annexe I – Approche d’audit suivie par la Cour au niveau de la Commission

Afin de recueillir des informations et des données susceptibles de nous être utiles pour nos travaux dans les États membres, nous avons organisé, lors de la phase préparatoire, des entretiens en visioconférence avec la DG TAXUD.

Enfin, nous avons examiné les informations pertinentes relatives à la performance, comme les plans de gestion, les rapports annuels d’activités et les rapports sur la performance de l’union douanière de la DG TAXUD.

Parallèlement à nos travaux d’audit sur le terrain, nous avons envoyé un questionnaire général à la Commission. Celui-ci portait sur la question de savoir si la Commission avait établi un cadre rigoureux pour le programme relatif aux OEA, et couvrait quatre domaines clés: i) l’instauration d’un cadre juridique adéquat et de lignes directrices; ii) le suivi de la mise en œuvre du programme et la correction des insuffisances en la matière; iii) la mise en place d’un système rigoureux de mesure de la performance et l’évaluation des avantages du programme; iv) la coopération avec les États membres, les pays tiers et les autres parties prenantes concernées.

En outre, nous avons effectué une visite d’audit afin de clarifier des problèmes en suspens.

## Annexe II – Approche d’audit suivie par la Cour dans les États membres

Nous avons sélectionné cinq États membres (la Bulgarie, le Danemark, l’Irlande, l’Espagne et les Pays-Bas), sur la base des critères de risque suivants:

- le nombre d’OEA dans l’État membre;
  - la valeur moyenne des importations des OEA;
  - le pourcentage d’OEA dont le statut a été réexaminé dans l’État membre;
  - la part (%) de petites et moyennes entreprises et de microentreprises dans le nombre total d’OEA.

Lors des travaux d’audit sur le terrain, nous nous sommes penchés sur la mise en œuvre du programme relatif aux OEA, à savoir les processus d’autorisation et de suivi, ainsi que les stratégies en matière de risques, les contrôles douaniers et la coopération douanière relatifs aux OEA.

Pour déterminer si les États membres mettaient correctement en œuvre le programme de l’UE relatif aux OEA, nous avons adressé un questionnaire aux États membres de notre échantillon.

Sur place, nous avons examiné les réponses au questionnaire avec les experts des autorités douanières dans le domaine des OEA. Par ailleurs, nous avons sélectionné des échantillons sur la base des risques afin de vérifier:

- 5 demandes de statut d’OEA;
- 15 dossiers de gestion d’autorisations de statut d’OEA (suivi, réexamens et suspensions/révocations);
- 30 déclarations d’importation soumises par des OEA.

## Annexe III – Programme de l'UE relatif aux OEA - Cadre juridique

### Code des douanes de l'Union (CDU)

Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le CDU

### Acte délégué du CDU (AD CDU)

Règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission du 28 juillet 2015 complétant le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil au sujet des modalités de certaines dispositions du code des douanes de l'Union

### Acte d'exécution du CDU (AE CDU)

Règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission du 24 novembre 2015 établissant les modalités d'application de certaines dispositions du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le CDU

### Acte délégué transitoire du CDU (ADT CDU)

Règlement délégué (UE) 2016/341 de la Commission du 17 décembre 2015 complétant le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les règles transitoires pour certaines dispositions du CDU lorsque les systèmes informatiques concernés ne sont pas encore opérationnels et modifiant le règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission

### Accords de reconnaissance mutuelle (ARM) des OEA conclus par l'UE

- o **Norvège:** décision du Comité mixte de l'EEE n° 76/2009 du 30 juin 2009 modifiant le protocole 10 concernant la simplification des contrôles et des formalités lors du transport de marchandises, ainsi que le protocole 37 contenant la liste prévue à l'article 101, modifiée par la décision du Comité mixte de l'EEE n° 130/2021 du 15 mars 2021 modifiant le protocole 10 de l'accord EEE, concernant la simplification des contrôles et des formalités lors du transport de marchandises (2021/1039)
- o **Suisse:** décision du Conseil du 25 juin 2009 relative à l'application provisoire et à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises, ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité (2009/556/CE), modifiée par la décision n° 1/2021 du comité mixte UE-Suisse du 12 mars 2021 modifiant le chapitre III et les annexes I et II de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif à la facilitation des contrôles et des

formalités lors du transport des marchandises, ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité (2021/714)

- **Japon:** [décision n° 1/2010 du Comité mixte de coopération douanière](#) du 24 juin 2010 conformément à l'article 21 de l'accord conclu entre la Communauté européenne et le gouvernement du Japon relatif à la coopération et à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière concernant la reconnaissance mutuelle des programmes relatifs aux opérateurs économiques agréés dans l'Union européenne et au Japon (2010/637/UE)
- **Andorre:** [décision n° 1/2012 du Comité mixte UE-Andorre](#) du 25 janvier 2012 établissant la liste des dispositions en matière de sécurité douanière prévue par l'article 12 ter, paragraphe 1, de l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la Principauté d'Andorre (2012/57/EU)
- **États-Unis d'Amérique:** [décision du comité mixte de coopération douanière UE-États-Unis](#) du 4 mai 2012 concernant la reconnaissance mutuelle du partenariat douane-commerce contre le terrorisme des États-Unis et du programme relatif aux opérateurs économiques agréés de l'Union européenne (2012/290/UE)
- **Chine:** [décision du Comité mixte de coopération douanière institué par l'accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre la Communauté européenne et le gouvernement de la République populaire de Chine](#) du 16 mai 2014 en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle du programme relatif aux opérateurs économiques agréés de l'Union européenne et du programme de mesures sur la gestion par catégorie des entreprises de la République populaire de Chine (2014/772/UE)
- **Royaume-Uni:** [accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part](#)
- **Moldavie:** [décision n° 1/2022 du sous-comité douanier UE-République de Moldavie](#) du 3 octobre 2022 relative à la reconnaissance mutuelle du programme relatif aux opérateurs économiques agréés de la République de Moldavie et du programme relatif aux opérateurs économiques agréés de l'Union européenne (2022/2089)

## **Annexe IV – Enquête auprès des opérateurs économiques agréés**

L'audit a comporté une enquête, réalisée à l'aide d'un questionnaire ciblé que nous avons fait traduire et avons adressé à tous les OEA de l'UE. Le but était de recueillir leurs avis et des informations sur leurs expériences, éléments qu'il était impossible d'obtenir autrement et dont nous avons besoin pour notre audit. Nous avons ainsi pu nous prononcer sur les défis, possibilités et risques potentiels concernant le programme de l'UE relatif aux OEA.

Notre enquête s'est déroulée du 15 septembre au 15 octobre 2022. Nous avons l'intention d'envoyer l'enquête directement à tous les OEA enregistrés dans l'ensemble des États membres, mais en raison de l'indisponibilité des coordonnées de certains OEA et des règles sur la protection des données en vigueur dans certains pays, nous avons demandé aux autorités douanières des États membres de nous aider à la diffuser.

Nous les avons en effet invitées à envoyer le questionnaire par courriel à tous les OEA enregistrés dans leur État membre, mais elles ne l'ont pas toutes fait. Certaines ont préféré faire la publicité de l'enquête sur leur site internet, ce qui a pu réduire le taux de réponse à l'enquête.

Nous avons reçu 3 259 réponses provenant de tous les États membres, sur une population potentielle de plus de 18 000 OEA. Nous avons considéré ce nombre comme suffisant pour obtenir des éléments probants largement satisfaisants.

## Annexe V – Processus de demande et d'autorisation

### Détermination de l'État membre auquel la demande de statut d'OEA doit être présentée<sup>32</sup>

L'État membre dans lequel la demande de statut d'OEA doit être présentée est défini à l'article 22, paragraphe 1, troisième alinéa, du CDU. En vertu de cette disposition, l'autorité douanière compétente est celle du lieu où le demandeur tient sa comptabilité principale à des fins douanières ou le lieu où celle-ci est disponible, et où est exercée une partie au moins des activités devant être couvertes par la décision. Le principe fondamental consiste à présenter la demande à l'État membre connaissant le mieux les activités douanières du demandeur.

Néanmoins, compte tenu des tendances actuelles caractérisant les structures organisationnelles et les flux commerciaux des entreprises, d'une part, et d'une pratique courante consistant à externaliser certaines activités, d'autre part, il n'est pas toujours facile de prendre la bonne décision. S'il est impossible de déterminer avec précision l'État membre appelé à agir en qualité d'autorité douanière de délivrance sur la base du principe fondamental susmentionné, les articles 12 ou 27 de l'AD CDU s'appliquent.

Conformément à l'article 12 de l'AD CDU, l'autorité douanière compétente est celle du lieu où le demandeur conserve ou permet de consulter ses écritures et documents nécessaires à l'autorité douanière pour se prononcer (comptabilité principale à des fins douanières); il peut s'agir, par exemple, du lieu où le siège administratif du demandeur est situé.

Conformément à l'article 27 de l'AD CDU, pour les OEA en particulier, lorsqu'il n'est pas possible de déterminer l'autorité douanière compétente conformément à l'article 22, paragraphe 1, troisième alinéa, du CDU ou à l'article 12 de l'AD CDU, la demande est présentée aux autorités douanières de l'État membre dans lequel le demandeur a un établissement stable et où les informations relatives à ses activités de gestion générale des services logistiques dans l'Union sont conservées ou accessibles comme indiqué dans la demande.

---

<sup>32</sup> Lignes directrices OEA, partie 3 - Processus de demande et d'autorisation, p. 75, révision 6, 2016.

## Réception et acceptation de la demande

La procédure générale à suivre en cas de présentation d'une demande d'octroi du statut d'OEA est décrite aux articles 22 et 38 du CDU, aux articles 11 à 13 et 26 à 28 de l'AD CDU et aux articles 10 et 12 de l'AE CDU. Les autorités douanières examinent le formulaire de demande dès sa réception et statuent sur son acceptation ou sa non-acceptation. Les considérations générales qui suivent doivent constamment être prises en compte:

- la demande doit être déposée conformément aux exigences énoncées à l'article 22, paragraphe 1, du CDU et à l'article 11 de l'AD CDU;
- un questionnaire d'autoévaluation (QAE) doit accompagner la demande, conformément à l'article 26, paragraphe 1, de l'AD CDU;
- les autorités douanières doivent disposer de toutes les informations nécessaires afin de pouvoir contrôler rapidement si la demande satisfait aux conditions d'acceptation. À cette fin, elles peuvent consulter les bases de données pertinentes ou inviter le demandeur à joindre lesdites informations à la demande;
- le cas échéant, les autorités douanières peuvent également avoir recours à d'autres sources d'informations, comme les bases de données communes de l'UE, les contacts avec d'autres instances, les informations figurant sur le site internet de l'entreprise, etc.;
- lorsqu'elles ont besoin de renseignements supplémentaires, les autorités douanières doivent solliciter dès que possible un complément d'informations de la part du demandeur, et ce au plus tard 30 jours civils après la date de réception de la demande, conformément à l'article 22, paragraphe 2, du CDU;
- lorsque l'autorité douanière établit que la demande ne contient pas toutes les informations requises, elle invite le demandeur, dans un délai raisonnable ne dépassant pas 30 jours, à fournir les informations utiles, conformément aux dispositions de l'article 12, paragraphe 2, premier alinéa, de l'AE CDU;
- les autorités douanières doivent toujours informer le demandeur de l'acceptation et de la date d'acceptation de sa demande; elles doivent également l'informer en cas de non-acceptation de la demande, en indiquant les motifs du refus (article 22, paragraphe 2, deuxième alinéa, du CDU).

## **Analyse de risques et processus d'audit**

Il convient de préciser que la notion d'audit douanier couvre différents types d'évaluations ou de contrôles douaniers effectués par les autorités douanières pour s'assurer que les opérateurs économiques respectent la législation et les exigences au niveau national et de l'Union dans les domaines liés aux douanes. Les audits englobent les audits préalables, les audits a posteriori et les réexamens.

Un audit préalable est réalisé par les autorités douanières avant d'octroyer tout type d'autorisation/de certification douanière. Pour ce qui est des OEA, l'audit préalable désigne l'audit qui fait suite à la demande de statut d'OEA et sert à vérifier si le demandeur remplit les critères énoncés à l'article 39 du CDU. À l'issue de l'audit (préalable), l'auditeur doit pouvoir:

- se prononcer sur le respect des conditions régissant l'octroi du statut d'OEA;
- recenser les risques restants et proposer de nouvelles mesures à prendre;
- répertorier les aspects des procédures de l'opérateur qui doivent faire l'objet d'un contrôle approfondi et recommander au demandeur les mesures à prendre pour améliorer ou renforcer les procédures et les contrôles pertinents.

Une fois que le statut est accordé, il convient d'opérer une distinction entre le suivi et le réexamen. Le suivi est pratiqué en continu par l'opérateur économique (OEA), ainsi que par les autorités douanières en surveillant les activités quotidiennes de l'OEA, notamment par des visites dans ses locaux. L'objectif consiste à détecter à un stade précoce tout signe de non-respect et à permettre la prise de mesures rapides si des difficultés ou des cas de non-respect sont détectés. Le réexamen implique que des anomalies ont déjà été détectées et que des mesures doivent être prises pour vérifier que l'opérateur économique continue de respecter les critères OEA. Toute action de suivi peut donc déboucher sur un réexamen.

## **Décision relative à l'octroi du statut d'OEA**

La décision prise par les autorités douanières d'accorder ou non le statut d'OEA repose sur les informations qui ont été collectées et analysées lors des différentes étapes du processus d'autorisation, de la réception de la demande à l'achèvement de la procédure d'audit.

Pour permettre aux autorités douanières de prendre leur décision, il convient de tenir compte des éléments suivants:

- l'ensemble des informations sur le demandeur déjà détenues par l'autorité compétente, y compris le formulaire de demande du statut d'OEA accompagné du QAE dûment rempli, ainsi que toutes les autres informations justificatives. Il est possible que ces renseignements doivent être à nouveau contrôlés, voire mis à jour afin de tenir compte des changements susceptibles d'intervenir entre la date de réception et d'acceptation de la demande et la fin du processus d'autorisation et de délivrance de la décision finale;
- l'ensemble des conclusions pertinentes rendues par les auditeurs lors de la procédure d'audit. Les autorités douanières doivent instaurer une méthode de communication interne aussi efficace que possible afin de notifier les résultats émanant de l'équipe d'audit aux autres autorités douanières compétentes prenant part à la décision. Pour ce faire, le dispositif le plus adéquat consiste à documenter tous les contrôles effectués, ainsi que le rapport d'audit et l'ensemble des documents pertinents et autres démarches appropriées;
- les résultats de toutes les autres évaluations de la structure et des procédures du demandeur effectuées à des fins de contrôle différentes.

Lorsque les conclusions auxquelles elle est parvenue au terme du processus risquent d'entraîner une décision négative, l'autorité douanière de délivrance en informe personnellement le demandeur avant de rendre sa décision finale. Dans ce cas, elle accorde au demandeur la possibilité d'exprimer son point de vue, de répondre à la décision envisagée et de fournir des informations complémentaires afin de parvenir à une décision positive (article 22, paragraphe 6, du CDU).

Pour éviter que le droit d'être entendu entraîne des retards prolongés, l'article 8, paragraphe 1, et l'article 13, paragraphe 2, de l'AD CDU prévoient un délai de 30 jours. Le demandeur doit être informé que, s'il ne répond pas dans le délai imparti, il sera considéré comme ayant renoncé au droit d'être entendu. Toute renonciation au droit d'être entendu communiquée par le demandeur doit être consignée par écrit et conservée à titre de preuve que le demandeur a bien bénéficié de la possibilité de répondre.

Les autorités douanières informent le demandeur de leur décision de modifier ou non leur décision initiale sur la base des informations complémentaires fournies par le demandeur.

## Annexe VI – OEA - Processus de gestion des autorisations

### Vérification permanente du respect des critères OEA<sup>33</sup>

Vérifications effectuées par l'opérateur économique et obligation de notifier tout changement.

L'opérateur économique a pour responsabilité première d'effectuer un contrôle régulier du respect des critères OEA. Celui-ci doit faire partie intégrante de ses systèmes de contrôle interne. L'opérateur doit être en mesure d'expliquer les modalités de ce contrôle et d'en fournir les résultats. Il doit réexaminer ses processus, ses systèmes ainsi que les risques qui y sont liés, afin de tenir compte de tout changement important intervenu dans ses opérations, et doit informer les autorités douanières de ces changements.

L'article 23, paragraphe 2, du CDU impose également au titulaire d'une autorisation de statut d'OEA l'obligation d'informer, sans tarder, les autorités douanières de tout événement survenu après la prise de décision et susceptible d'avoir une incidence sur son maintien ou son contenu.

L'OEA informe l'autorité douanière de délivrance de tout changement relatif à quelque autre approbation, autorisation ou certification pertinente accordée par d'autres autorités publiques susceptibles d'avoir une incidence sur l'autorisation de statut d'OEA (par exemple, le retrait du statut d'agent habilité ou de chargeur connu). L'OEA s'assure d'être en possession de la documentation originale, y compris les constatations documentées et les rapports des procédures de revalidation qui peuvent être demandés par les autorités douanières.

### Suivi permanent effectué par les autorités douanières

Le suivi est réalisé de manière continue par les autorités douanières, notamment par un contrôle des activités quotidiennes de l'OEA et des visites des locaux. Ils visent à déceler de manière précoce tout signe de non-respect des critères et des conditions et doivent donner lieu à une action rapide si des difficultés ou des cas de non-respect sont constatés.

Conformément à l'article 23, paragraphe 5, et à l'article 38, paragraphe 1, du CDU, le statut d'OEA fait l'objet d'un contrôle. La durée de validité de l'autorisation de statut d'OEA n'étant pas limitée, il est très important d'évaluer régulièrement les critères et conditions applicables au statut d'OEA.

---

<sup>33</sup> Lignes directrices OEA, partie 5 - Gestion de l'autorisation, p. 111, révision 6, 2016.

Dans le même temps, ces contrôles permettront aux autorités douanières d'avoir un meilleur aperçu des activités de l'OEA et les inciteront éventuellement à lui adresser des recommandations pour mieux utiliser les procédures douanières ou la réglementation douanière en général.

L'autorité douanière compétente doit donc impérativement s'assurer qu'un système de contrôle du respect des critères et des conditions d'autorisation a bien été mis en place avec l'OEA. Toute mesure de vérification mise en œuvre par les autorités douanières doit être consignée par écrit.

Les audits de suivi à prévoir doivent s'appuyer sur les analyses de risques effectuées aux différentes étapes du processus (examens avant octroi du statut d'OEA, gestion de l'autorisation, etc.). Certains facteurs sont susceptibles d'avoir une incidence sur ces activités:

- le type d'autorisation détenue – tandis que le contrôle de certains critères, comme le critère de solvabilité, ne requiert qu'un travail de bureau, les critères de sécurité et de sûreté applicables aux autorisations de statut d'OEAS doivent généralement nécessiter des visites sur place;
- la stabilité de l'opérateur économique – changements fréquents de sites, de marchés, de responsables, de systèmes, etc.;
- la taille et le nombre de sites de l'entreprise;
- le rôle de l'OEA dans la chaîne d'approvisionnement – l'OEA a-t-il accès physiquement aux marchandises ou agit-il en qualité de commissionnaire en douane;
- la rigueur des contrôles internes relatifs aux processus commerciaux et l'externalisation éventuelle de ces processus;
- l'émission, lors de l'audit de l'OEA, de recommandations concernant des mesures de suivi ou des améliorations mineures à apporter aux processus et aux procédures de l'OEA.

Par conséquent, la nature et la fréquence du contrôle dépendront de l'OEA concerné et de ses risques associés. Quoi qu'il en soit, la spécificité du critère de sécurité et de sûreté amène à recommander, pour les autorisations de statut d'OEAS, au moins une visite sur place tous les trois ans.

Le cas des opérateurs économiques agréés établis depuis moins de trois ans requiert également une attention particulière: les autorités douanières doivent assurer un contrôle étroit au cours de la première année suivant la délivrance du certificat.

Il convient par ailleurs de noter que l'élaboration du plan de contrôle et la planification des visites dans les locaux de l'OEA sont à replacer dans le contexte des activités douanières globales de l'opérateur. Les autorités douanières doivent donc coordonner leur action avec l'ensemble des activités d'audit ou de contrôle envisagées pour l'opérateur en question, de façon à limiter le plus possible les doublons.

## Réexamen

L'article 15, paragraphe 1, de l'AD CDU impose aux autorités douanières de procéder à un réexamen des critères et des conditions dans les cas suivants:

- *«lorsque des modifications ayant une incidence sur la décision ont été apportées à la législation de l'Union applicable;*
- *lorsque cela s'avère nécessaire à la suite du suivi effectué;*
- *lorsque cela se révèle nécessaire en raison des informations communiquées par le titulaire de la décision conformément à l'article 23, paragraphe 2, du code ou par d'autres autorités.»*

Selon le motif du réexamen, il peut en résulter un réexamen complet ou partiel de conditions ou critères précis.

### **Réexamen consécutif à des modifications de la législation de l'UE**

Toute modification de la législation douanière de l'UE se rapportant aux conditions et critères applicables au statut d'OEA ou ayant une incidence sur ceux-ci doit entraîner un réexamen. Ce sera par exemple le cas si des changements sont apportés aux critères OEA à la suite d'une modification du code des douanes de l'Union et de ses dispositions d'application, comme le nouveau critère relatif aux normes pratiques en matière de compétence ou de qualifications professionnelles. En règle générale, la législation précise la période de transition au cours de laquelle ce réexamen doit être effectué.

### **Réexamen consécutif au résultat d'un contrôle effectué ou à des informations fournies par le titulaire de la décision ou par d'autres autorités**

La décision de procéder à un réexamen se fonde sur l'existence d'éléments permettant raisonnablement de penser que les conditions ne sont plus remplies. Ces éléments peuvent résulter du contrôle effectué par les autorités douanières, du résultat d'autres

vérifications effectuées par des autorités douanières ou d'autres autorités publiques; d'autres informations reçues de la part d'autres autorités douanières ou publiques, de changements majeurs dans les activités de l'OEA, etc.

C'est donc à l'autorité douanière de délivrance qu'il revient de juger, au cas par cas, de l'opportunité de réexaminer l'ensemble des critères et conditions applicables ou uniquement les critères et conditions sur lesquels portent les soupçons de non-respect des critères. Il est également possible que le réexamen d'un critère mette en évidence la nécessité de contrôler également les autres critères.

### **Suspension**

Lorsqu'une décision relative à une personne qui est à la fois un OEAS et un OEAC est suspendue en raison du non-respect des conditions énoncées à l'article 39, point e), du CDU (normes de sécurité et de sûreté appropriées), l'autorisation de statut d'OEAS de cette personne est suspendue, mais son autorisation de statut d'OEAC reste valable.

La suspension peut être consécutive à un examen effectué dans le cadre de la procédure de contrôle ou de réexamen, ayant révélé de graves défaillances incompatibles, sur le plan du risque, avec le statut d'OEA attribué à l'opérateur. Cette indication de «non-respect» peut aussi résulter d'informations reçues d'autres États membres ou autorités publiques, par exemple, des autorités de l'aviation civile.

L'autorité douanière compétente a l'obligation, avant de prendre sa décision, de communiquer à l'OEA ses conclusions ainsi que les évaluations effectuées et de l'informer des risques de suspension de l'autorisation si rien n'est fait pour remédier à la situation. L'OEA a le droit d'être entendu. Il dispose d'un délai de 30 jours civils à compter de la date de la communication pour exprimer son point de vue et procéder à la régularisation nécessaire (article 8, paragraphe 1, de l'AD CDU)

### **Révocation**

Les dispositions relatives à la révocation de l'autorisation et les cas susceptibles d'entraîner une révocation sont énoncés à l'article 28 du CDU et à l'article 34 de l'AE CDU.

Conformément à l'article 28, paragraphe 1, du CDU, une décision favorable est révoquée lorsque

- a) une ou plusieurs des conditions fixées pour son adoption ne sont pas ou plus respectées; ou
- b) le titulaire de la décision en fait la demande.

Si la révocation est décidée par l'autorité douanière compétente, l'opérateur n'est pas autorisé à présenter une nouvelle demande d'autorisation de statut d'OEA dans les trois ans qui suivent la date de révocation.

La révocation d'une autorisation de statut d'OEA n'a aucune incidence sur une décision favorable déjà prise à l'égard de la même personne, à moins que le statut d'OEA n'ait constitué une condition de cette décision favorable, ou que cette décision n'ait été fondée sur le critère applicable aux OEA qui n'est plus rempli (article 34, paragraphe 1, de l'AE CDU).

# Sigles, acronymes et abréviations

**AD CDU:** acte délégué du code des douanes de l'Union

**AE CDU:** acte d'exécution du code des douanes de l'Union

**ARM:** accord de reconnaissance mutuelle

**CDU:** code des douanes de l'Union

**DG TAXUD:** direction générale de la fiscalité et de l'union douanière

**OE:** opérateur économique

**OEA:** opérateur économique agréé

**OEAC:** autorisation de statut d'OEA pour les simplifications douanières

**OEAS:** autorisation de statut d'OEA pour la sécurité et la sûreté

**OMD:** Organisation mondiale des douanes

# Glossaire

**Accord de reconnaissance mutuelle:** accord conclu entre l'UE et un pays tiers qui établit un cadre permettant à chaque partie de reconnaître les autorisations de statut d'OEA délivrées par l'autre partie au titre de son programme et d'accorder les avantages liés à ce statut aux OEA concernés.

**Agent en douane:** opérateur économique agissant pour le compte d'une personne qui prend part à des activités économiques en rapport avec les douanes.

**Chaîne d'approvisionnement:** système d'organisations, de personnes, d'activités, d'informations et de ressources liées à la production d'un produit ou d'un service et à sa fourniture aux clients.

**Contrôle douanier:** procédure qui vise à vérifier la conformité aux règles douanières de l'UE et aux autres actes législatifs applicables.

**Déclaration en douane:** document officiel où sont consignées des informations détaillées sur les marchandises présentées en vue de leur importation, de leur exportation ou d'une autre procédure douanière.

**Entrepôt:** opérateur économique qui est autorisé à gérer un entrepôt douanier ou une installation de stockage temporaire.

**Exportateur:** personne ou entreprise pour le compte de laquelle la déclaration d'exportation est établie.

**Fabricant:** opérateur économique qui, dans le cadre de ses activités, produit des marchandises destinées à l'exportation.

**Importateur:** personne ou entreprise pour le compte de laquelle la déclaration d'importation est établie.

**Opérateur économique agréé:** personne ou entreprise jugée fiable et, par suite, autorisée à bénéficier d'avantages dans le contexte des opérations douanières.

**Transitaire:** opérateur économique qui organise le transport de marchandises dans le cadre du commerce international pour le compte d'un exportateur, d'un importateur ou d'une autre personne.

**Transporteur:** opérateur économique qui transporte effectivement les marchandises vers ou depuis le territoire douanier de l'Union ou qui assume la responsabilité de leur transport.

**Union douanière:** résultat d'un accord conclu entre un groupe de pays pour commercer librement entre eux, tout en appliquant un tarif douanier commun aux importations en provenance d'autres pays.

# Réponses de la Commission européenne

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-13>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-13>

## Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'Union ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Ildikó Gáll-Pelcz, Membre de la Cour, assistée de: Claudia Kinga Bara, cheffe de cabinet; Zsolt Varga, attaché de cabinet; John Sweeney, manager principal; Dan Danielescu et Benny Fransen, chefs de mission; Doris Boehler et Esther Torrente Heras, auditrices. L'assistance linguistique a été fournie par Richard Moore.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



John Sweeney



Dan Danielescu



Benny Fransen



Doris Boehler



Esther Torrente Heras



Richard Moore

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figure 1 – Icônes: toutes les figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-849-0142-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/402505	QJ-AB-23-013-FR-N
HTML	ISBN 978-92-849-0137-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/213710	QJ-AB-23-013-FR-Q

Le programme relatif aux opérateurs économiques agréés (OEA) mis en place par l'UE permet de simplifier les procédures douanières pour les opérateurs fiables dans le but de faciliter le commerce légitime avec ses partenaires sur la scène mondiale et d'assurer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement internationale. Nous avons examiné si la Commission avait établi un cadre réglementaire et de suivi rigoureux et si les États membres mettaient en œuvre ce programme de manière appropriée. Notre conclusion générale est que le programme relatif aux OEA facilite le commerce légitime et renforce la sécurité de la chaîne d'approvisionnement et la protection des intérêts financiers de l'Union, mais que sa gestion, son cadre réglementaire et sa mise en œuvre, y compris pour ce qui est des avantages octroyés aux OEA, nécessitent des changements et des améliorations. Nous recommandons à la Commission d'améliorer le cadre réglementaire du programme, de mieux mesurer la performance et de renforcer le suivi de sa mise en œuvre.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors