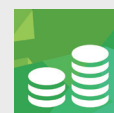


Rapport spécial

Retards dans la mise en place des systèmes informatiques douaniers: quelles en sont les raisons?

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

ÉQUIPE D'AUDIT

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE 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 incidence 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.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre V (Financement et administration de l'Union européenne), présidée par M. Lazaros S. Lazarou, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M^{me} Eva Lindström, Membre de la Cour, assistée de: M^{me} Katharina Bryan, chef de cabinet; M. Johan Stålhammar, attaché de cabinet; M. Alberto Gasperoni, manager principal; M. José Parente, chef de mission; M^{me} Jitka Benešová, M. Josef Edelmann et M^{me} Ilze Ozola, auditeurs.



De gauche à droite: Jitka Benešová, Alberto Gasperoni, Ilze Ozola, José Parente, Eva Lindström, Johan Stålhammar, Katharina Bryan et Josef Edelmann.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Sigles et acronymes	
Glossaire	
Synthèse	I - V
Introduction	1 - 11
L'union douanière est l'un des piliers du marché unique de l'Union européenne	1 - 3
La modernisation de l'union douanière figure à l'ordre du jour de l'UE depuis 2003	4 - 7
Le programme Douane 2020 est l'instrument actuel pour la mise en œuvre des systèmes informatiques nécessaires	8 - 10
La gouvernance de la mise en œuvre des systèmes informatiques dans le cadre de l'union douanière comporte plusieurs niveaux	11
Étendue de l'audit et méthodologie	12 - 15
Observations	16 - 47
La mise en œuvre des nouveaux systèmes informatiques pour les opérations douanières a accusé une série de retards	16 - 22
La livraison de certains systèmes essentiels prévus par le code des douanes de l'Union a été repoussée au-delà de 2020	19 - 21
Le risque existe que la nouvelle échéance de 2025 qui est proposée ne soit pas respectée	22
Les modifications de la portée, l'insuffisance des ressources allouées et la lenteur du processus décisionnel étaient les principales causes des retards	23 - 40
La Commission a tardé à signaler les retards	37 - 40
La méthode de développement retenue au départ n'était pas celle qui présentait le meilleur rapport coût-efficacité	41 - 42
Les objectifs et les dispositifs de communication d'informations du programme Douane 2020 ne sont pas adaptés pour assurer le suivi de la mise en œuvre des systèmes informatiques	43 - 47

Conclusions et recommandations

48 - 50

Annexe I – Description des projets informatiques

Annexe II – Nombre d'années supplémentaires nécessaires pour mener à bien chaque projet informatique par rapport au calendrier initial

Réponses de la Commission

SIGLES ET ACRONYMES

CDM – Code des douanes modernisé

CDU – Code des douanes de l'Union

DG TAXUD — Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière

SIE – Systèmes d'information européens

TI – Technologies de l'information

GLOSSAIRE

La description des projets mentionnés dans le rapport est présentée à l'**annexe I**.

Cadre de mesure de la performance – Système de suivi qui permet de mesurer l'avancement du programme Douane 2020 au moyen de 86 indicateurs, dont 68 indicateurs de réalisation/de résultat et 18 indicateurs d'impact.

Code des douanes de l'Union – Code établissant un cadre complet pour les règles et procédures douanières sur le territoire douanier de l'UE, adapté aux réalités commerciales et aux outils de communication modernes. Il est entré en vigueur le 1^{er} mai 2016, mais certaines dispositions transitoires continuent de s'appliquer, notamment en ce qui concerne les formalités douanières qui sont toujours en phase de transition progressive vers des systèmes électroniques.

Code des douanes modernisé – Code entré en vigueur le 24 juin 2008, assorti d'une disposition selon laquelle il serait applicable au plus tard le 24 juin 2013. Il n'a toutefois jamais été appliqué, ayant été abrogé et remplacé par le code des douanes de l'Union.

Composants nationaux des systèmes d'information (composants extérieurs à l'Union) – Tous les composants des systèmes informatiques qui ne sont pas considérés comme étant des composants de l'Union (annexe II, section C, du règlement (UE) n° 1294/2013). Les États membres supportent les coûts afférents à l'acquisition, à l'élaboration, à l'installation, à la maintenance et à l'exploitation au quotidien des composants extérieurs à l'Union.

Composants UE des systèmes d'information (composants de l'Union) – Biens (tels que le matériel, les logiciels et les connexions réseau) et services informatiques nécessaires au soutien des systèmes informatiques qui sont communs aux pays participants (annexe II, section B, du règlement (UE) n° 1294/2013). L'UE prend en charge les coûts afférents à l'acquisition, à l'élaboration, à l'installation, à la maintenance et à l'exploitation au quotidien des composants de l'Union.

Documents conceptuel et de justification économique – Documents relatifs aux phases initiales de développement d'un système informatique. Ils décrivent en détail la portée de chaque projet et précèdent la décision de lancer les travaux techniques.

Équipes d'experts – Les équipes d'experts sont un outil mis en place dans le cadre des actions conjointes du programme Douane 2020. Elles permettent de mettre en commun l'expertise de diverses manières, que ce soit à l'échelle d'une région ou autour d'un thème, à titre temporaire ou permanent. Cet outil permet aux États membres de renforcer leur coopération lors de la mise en œuvre des politiques.

Plan stratégique pluriannuel – Outil de gestion et de planification élaboré par la Commission en partenariat avec les États membres en vertu des dispositions de l'article 8, paragraphe 2, de la décision relative à la douane électronique. Il établit un cadre stratégique et des étapes pour une gestion cohérente et efficace des projets informatiques.

Portée d'un projet – Ce qui figure ou pas dans un projet. Selon la définition retenue par le Project Management Institute, la portée d'un projet correspond aux travaux qui doivent être accomplis pour produire un produit, un service ou un résultat présentant les caractéristiques et les fonctions précisées.

Programme de travail du code des douanes de l'Union – Ce programme de travail a été élaboré en application de l'article 280 du CDU. Il prévoit notamment des mesures transitoires concernant les systèmes électroniques et le calendrier pour les systèmes qui n'étaient pas encore opérationnels à la date d'application du CDU, à savoir le 1^{er} mai 2016.

Rapports sur l'avancement de la douane électronique – Rapports annuels qui évaluent, conformément aux dispositions de l'article 12 de la décision n° 70/2008/CE, les progrès réalisés dans la mise en place d'un environnement sans support papier pour la douane.

Rapport sur l'avancement du programme Douane 2020 – Rapport annuel de suivi de la mise en œuvre du programme établi en vertu de l'article 17 du règlement (UE) n° 1294/2013.

Représentants des opérateurs économiques – Opérateurs, tels que des importateurs, des agents en douane, des sociétés de transport et des exploitants logistiques, siégeant au groupe de contact avec les opérateurs économiques, plateforme informelle de consultations en matière douanière et commerciale à l'échelle de l'Union, qui traite de la mise en œuvre des questions relatives aux douanes et de l'évolution de la politique douanière.

SYNTHÈSE

I. L'union douanière est l'un des piliers du marché unique. La modernisation des procédures douanières, fondée sur le développement de nouveaux systèmes informatiques, est un élément important pour le fonctionnement de l'Union européenne (UE). Cette modernisation doit notamment permettre de renforcer l'activité et la croissance économiques et d'accroître la sûreté et la sécurité des citoyens de l'UE. Ces avantages sont censés inciter les États membres à investir dans l'informatisation des systèmes douaniers.

II. La décision de la Commission relative à la douane électronique, le code des douanes modernisé (CDM) et, in fine, le code des douanes de l'Union (CDU) ont jeté les bases de la modernisation de l'union douanière et défini les systèmes informatiques requis pour y parvenir. Le programme Douane 2020 permet de financer les composants UE des systèmes d'information. Les États membres doivent développer les composants nationaux (appelés «composants extérieurs à l'Union») et prendre en charge les coûts y afférents. La mise en œuvre des systèmes d'information est régie par un processus décisionnel à plusieurs niveaux, dans lequel interviennent plusieurs organismes.

III. Notre audit a consisté à vérifier si le programme Douane 2020 et la législation douanière correspondante sont susceptibles de conduire à la mise en place des systèmes informatiques nécessaires à l'amélioration des opérations douanières dans l'UE. Nous avons réalisé cet audit au cours de la phase de mise en œuvre afin de contribuer aux débats sur le prochain programme douanier, qui démarrera en 2021. Nous avons examiné si le programme permet d'assurer une mise en œuvre en temps utile des systèmes informatiques et avons, le cas échéant, déterminé les causes des retards. L'audit a été principalement fondé sur l'analyse de documents de la Commission, de procès-verbaux et de rapports de comités et de groupes de travail, ainsi que sur les résultats d'une enquête adressée aux États membres.

IV. Nous avons constaté que la mise en œuvre des nouveaux systèmes informatiques pour l'union douanière avait accusé une série de retards et que, de ce fait, certains des systèmes essentiels ne seront pas disponibles à la date limite, fixée à 2020 par le CDU. Ces retards sont dus à différents facteurs, et plus particulièrement à des modifications de la portée des projets, à l'insuffisance des ressources allouées par l'UE et les États membres, et à la lenteur du

processus décisionnel, inhérente à la structure de gouvernance à plusieurs niveaux. Nous avons également constaté que la Commission n'avait pas rendu compte des retards de manière appropriée et que les objectifs et les dispositifs de communication d'informations du programme Douane 2020 ne sont pas adaptés pour assurer le suivi de la mise en œuvre des systèmes informatiques. L'approche initiale en matière de développement des systèmes informatiques a été en grande partie décentralisée dans le but de réduire le risque de non-livraison, mais au prix d'une moindre efficacité.

V. Nous recommandons à la Commission:

- a) de proposer que les objectifs du prochain programme douanier portent explicitement sur les systèmes informatiques censés être développés et qu'ils soient précis et mesurables;
- b) de veiller à ce que les enseignements tirés des programmes antérieurs soient dûment pris en considération et de fournir aux États membres des informations appropriées permettant de prendre des décisions éclairées en temps utile sur la portée des projets;
- c) de surveiller le risque qu'un État membre ne puisse respecter les délais de mise en œuvre des composants nationaux, d'ébaucher, à un stade précoce, des solutions possibles et de faciliter leur application au niveau national, ainsi que de favoriser un recours accru au développement informatique collaboratif;
- d) de rationaliser la gouvernance du développement des systèmes informatiques douaniers en assurant une communication plus efficace et plus rapide avec les États membres, par exemple en utilisant des canaux d'échange d'informations supplémentaires pour que les décisions soient prises sans délai;
- e) d'informer, en temps utile et de façon transparente, l'ensemble des parties prenantes concernées par la mise en œuvre des systèmes informatiques aux niveaux de l'UE et des États membres au sujet des retards dans la mise en œuvre et dans les dépenses pour les composants UE et nationaux, et de définir des dispositifs de communication d'informations et des indicateurs appropriés concernant le niveau global de mise en œuvre et les différents projets.

INTRODUCTION

L'union douanière est l'un des piliers du marché unique de l'Union européenne

1. En 2018, l'Union européenne (UE) célèbre le 50^e anniversaire de l'union douanière. L'union douanière suppose l'absence de droits de douane aux frontières intérieures entre les États membres, ainsi que la mise en place de droits de douane communs sur les importations en provenance de pays tiers.
2. Le fonctionnement de l'UE en tant que bloc commercial majeur dépend de l'efficacité des flux entrants et sortants de marchandises dans et hors de l'union douanière, ainsi que de leur libre circulation sur le territoire du marché unique. Selon les dernières statistiques disponibles, les importations et exportations combinées ont représenté environ 3 700 milliards d'euros en 2017¹, ce qui démontre l'importance du commerce et de l'union douanière pour la prospérité de l'UE.
3. En outre, les droits de douane sur les importations constituent une part importante des recettes de l'UE. En 2017, ils se sont élevés à 20,3 milliards d'euros, soit 15 % du budget total de l'UE.



¹ Source: statistiques d'Eurostat relatives au commerce mondial pour 2017.

La modernisation de l'union douanière figure à l'ordre du jour de l'UE depuis 2003

4. Plusieurs acteurs clés ont souligné la nécessité de moderniser l'union douanière depuis sa création. Les améliorations requises comprennent notamment la numérisation², la mise en place d'un environnement sans support papier et la simplification administrative, en vue de renforcer l'activité et la croissance économiques. Il convient également d'accroître la sûreté et la sécurité des citoyens de l'UE et d'assurer une perception plus efficace des droits. Les avantages liés à l'amélioration du commerce au sein de l'UE pour les entreprises et les consommateurs européens sont censés inciter les États membres à investir dans les systèmes informatiques douaniers.

5. En 2003, la Commission s'est fixé pour objectif de parvenir à un environnement simplifié et sans support papier pour la douane et le commerce³. Dans sa décision relative à la douane électronique⁴, publiée en 2008, elle a réaffirmé l'importance de cet objectif. En juin 2008, le code des douanes modernisé (CDM)⁵ est entré en vigueur. Il visait à moderniser l'union douanière, notamment par le développement d'un certain nombre de systèmes informatiques, qui devaient être pleinement opérationnels en juin 2013 au plus tard. Pour

² L'Organisation mondiale des douanes (OMD) estime également que la numérisation est un élément essentiel de la modernisation des douanes et elle a mis au point un modèle de maturité de la douane numérique (*Digital Customs Maturity Model*).

³ Voir la communication de la Commission du 24 juillet 2003 intitulée «Un environnement simple et sans support papier pour la douane et le commerce».

⁴ Décision n° 70/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à un environnement sans support papier pour la douane et le commerce (JO L 23 du 26.1.2008, p. 21) (la «décision relative à la douane électronique»).

⁵ Règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 établissant le code des douanes communautaires (code des douanes modernisé – CDM) (JO L 145 du 4.6.2008, p. 1), abrogé par le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1). Le CDM est entré en vigueur le 24 juin 2008, assorti d'une disposition selon laquelle il serait applicable le 24 juin 2013 au plus tard.

différentes raisons, y compris des retards dans la mise en œuvre des systèmes informatiques requis⁶, le CDM n'a jamais été appliqué dans la pratique.

6. En octobre 2013, le code des douanes de l'Union (CDU)⁷ a été adopté en remplacement du CDM, avec, à nouveau, pour objectif de passer à un environnement sans support papier et à un échange d'informations fondé sur des systèmes informatiques. Applicable depuis mai 2016, le CDU prévoit une période transitoire allant jusqu'à la fin de 2020 pour la mise en œuvre des systèmes informatiques. Ceux prévus par le CDU sont similaires à ceux qui étaient requis au titre du CDM.

7. Afin de se conformer aux exigences de la décision relative à la douane électronique et du CDU, la Commission a élaboré des documents de planification stratégique en vue du développement des systèmes informatiques douaniers requis, à savoir le plan stratégique pluriannuel⁸ et le programme de travail du CDU⁹. Le plan stratégique pluriannuel tient compte du calendrier de mise en œuvre du programme de travail du CDU, mais il prévoit le développement de systèmes informatiques supplémentaires.

⁶ Voir la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union (refonte) (COM(2012) 64 final), adoptée par la Commission le 20 février 2012.

⁷ Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (refonte) (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1) (le «règlement CDU»).

⁸ Le plan stratégique pluriannuel est un outil de gestion et de planification élaboré par la Commission en partenariat avec les États membres conformément aux dispositions de l'article 8, paragraphe 2, de la décision relative à la douane électronique. Il établit un cadre stratégique et fixe des étapes pour la gestion des projets informatiques. Chacune de ses révisions est publiée, après approbation, par la DG TAXUD.

⁹ Décision d'exécution de la Commission du 29 avril 2014 établissant le programme de travail pour le code des douanes de l'Union (2014/255/UE) (JO L 134 du 7.5.2014, p. 46) (programme de travail 2014 du CDU), abrogée par la décision d'exécution (UE) 2016/578 de la Commission du 11 avril 2016 établissant le programme de travail portant sur la conception et le déploiement des systèmes électroniques prévus dans le code des douanes de l'Union (JO L 99 du 15.4.2016, p. 6) (programme de travail 2016 du CDU).

Le programme Douane 2020 est l'instrument actuel pour la mise en œuvre des systèmes informatiques nécessaires

8. L'UE finance le développement des nouveaux systèmes informatiques visés dans le plan stratégique pluriannuel, ainsi que la maintenance des systèmes informatiques existants, au titre d'un programme général dans le domaine des douanes. Ce programme, nommé «Douane 2020»¹⁰, prévoit des fonds pour les composants UE des systèmes informatiques (composants de l'Union). Il s'agit des biens (tels que le matériel, les logiciels et les connexions réseau) et des services nécessaires au soutien des systèmes informatiques qui sont communs à l'UE et aux États membres. Les États membres sont censés concevoir les composants nationaux (appelés «composants extérieurs à l'Union») et en supporter les coûts¹¹.

9. La Commission a élaboré le programme Douane 2020 dans le but de «soutenir le fonctionnement et la modernisation de l'union douanière afin de renforcer le marché intérieur grâce à une coopération entre les pays participants, leurs autorités douanières et leurs fonctionnaires». Le budget total de ce programme s'élève à 523 millions d'euros sur sept ans (soit environ 75 millions par an)¹². Douane 2020 succède aux anciens programmes «Douane», dont le premier a été lancé en 1991 et le dernier, clôturé en 2013. La Commission propose d'allouer une enveloppe de 950 millions d'euros au programme douanier au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027.

10. Trois quarts du budget de Douane 2020 sont consacrés au renforcement des capacités informatiques, à savoir la mise en œuvre des systèmes d'information européens au sens du

¹⁰ Règlement (UE) n° 1294/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant un programme d'action pour les douanes dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Douane 2020) et abrogeant la décision n° 624/2007/CE (JO L 347 du 20.12.2013, p. 209).

¹¹ Certains États membres recourent aux Fonds structurels de l'UE pour couvrir une partie de ces coûts.

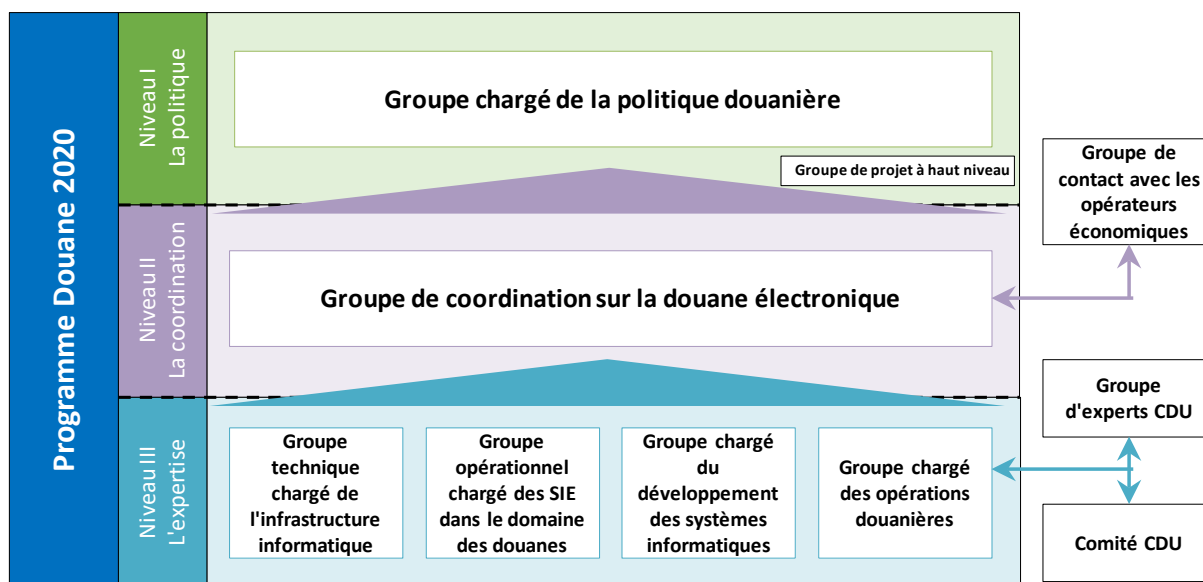
¹² Ce budget ne couvre pas les développements informatiques financés uniquement par les États membres (composants nationaux). Nous ne sommes pas en mesure de faire rapport sur l'ensemble de ces coûts (voir ***point 47***).

règlement établissant ce programme. Ce budget couvre la conception, l'exploitation et la maintenance des composants UE de ces systèmes (dits «composants de l'Union»). Les 25 % restants du budget sont consacrés aux autres actions liées au fonctionnement et à la modernisation de l'union douanière, c'est-à-dire les actions conjointes (telles que les groupes de projet et les équipes d'experts) et la formation.

La gouvernance de la mise en œuvre des systèmes informatiques dans le cadre de l'union douanière comporte plusieurs niveaux

11. La **figure 1** montre la structure de gouvernance de la mise en œuvre des systèmes informatiques dans le cadre de l'union douanière. Cette gouvernance repose sur l'interaction de plusieurs organismes associant la Commission, les États membres et les représentants des intérêts commerciaux, à savoir notamment le groupe chargé de la politique douanière, le groupe de coordination sur la douane électronique et le groupe de contact avec les opérateurs économiques. Ces groupes sont présidés par la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (DG TAXUD), qui est responsable de la mise en œuvre de Douane 2020. Parvenir à un accord sur les différents projets requiert de nombreuses discussions sur des aspects techniques, opérationnels, juridiques et financiers auxquelles participent des experts de la Commission et des États membres.

Figure 1 – Structure de gouvernance de la mise en œuvre du plan stratégique pluriannuel et des projets d'informatisation des douanes



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du schéma de gouvernance fourni à l'annexe III du plan stratégique pluriannuel (révision de 2017).

ÉTENDUE DE L'AUDIT ET MÉTHODOLOGIE

12. Notre audit a consisté à évaluer si le programme Douane 2020 et la législation douanière correspondante sont susceptibles de conduire à la mise en place des systèmes informatiques nécessaires à l'amélioration des opérations douanières dans l'UE. Nous nous sommes concentrés sur le développement des composants UE des nouveaux systèmes d'information. En ce qui concerne les composants nationaux, nous avons uniquement examiné le rôle joué par la Commission en matière de supervision et de coordination de la mise en œuvre de leurs systèmes informatiques nationaux par les États membres. Nous n'avons pas examiné les autres actions prévues par le programme Douane 2020, à savoir les actions conjointes, les activités de formation ainsi que l'exploitation et la maintenance des systèmes informatiques existants.

13. Notre audit a été réalisé au cours de la phase de mise en œuvre du programme. Cette approche nous a permis de réaliser un examen à mi-parcours du développement des systèmes informatiques et de contribuer en temps utile aux débats sur le prochain programme «Douane», qui démarrera en 2021 (voir **point 9**).

14. Nous avons examiné si le programme permet d'assurer que les systèmes informatiques sont développés et mis en œuvre en temps utile. Le cas échéant, nous avons déterminé les causes des retards. Nous avons également passé en revue différents aspects liés à la conception et aux dispositifs de suivi et de communication d'informations¹³. L'audit a été fondé sur l'analyse de documents de la Commission, de procès-verbaux et de rapports de comités et de groupes de travail auxquels participent la Commission et les États membres, ainsi que sur des entretiens avec des agents de la Commission à la DG TAXUD.

15. Afin de disposer d'un aperçu de la mise en œuvre, par les États membres, des composants nationaux des nouveaux systèmes d'information, nous avons effectué une enquête auprès des autorités douanières nationales des 28 États membres.

OBSERVATIONS

La mise en œuvre des nouveaux systèmes informatiques pour les opérations douanières a accusé une série de retards

16. L'évolution rapide des technologies de l'information ne cesse d'offrir de nouvelles perspectives, de présenter de nouveaux défis et d'imposer de nouvelles exigences aux utilisateurs en général. Cela vaut également dans le domaine des douanes, ce qui oblige la Commission et les États à fournir des solutions flexibles et à réagir avec souplesse aux événements extérieurs. Dix ans après l'adoption de la décision relative à la douane électronique, nous avons observé des progrès dans le développement des systèmes informatiques. Un certain nombre de ces systèmes ne sont toutefois pas encore pleinement mis en œuvre.

17. Le plan stratégique pluriannuel 2017 prévoit la mise en œuvre de 31 projets informatiques par la Commission et les États membres. Ces projets sont conçus pour développer de nouveaux systèmes ou pour mettre à jour les systèmes existants, dans le but de moderniser l'union douanière et de garantir la pleine application du CDU. Les délais de

¹³ Nous avons également tenu compte des conclusions et recommandations formulées dans le rapport spécial n° 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».

livraison des projets informatiques ont progressivement été reportés. Les révisions du plan stratégique pluriannuel opérées en 2016 et 2017 se sont soldées par le report de la date de livraison des systèmes informatiques pour 28 % et 42 % des projets respectivement.

18. Le graphique présenté à l'**annexe II** indique le nombre d'années supplémentaires nécessaires pour mener à bien chaque projet. Il résulte de la comparaison entre les dates limites de livraison fixées dans le plan stratégique pluriannuel 2017 et le calendrier initial. Notre analyse montre que la date de livraison initiale a été maintenue pour quatre projets, mais que de nombreux autres ont accusé des retards et que quatre en particulier ont été retardés de cinq ans ou plus.

La livraison de certains systèmes essentiels prévus par le code des douanes de l'Union a été repoussée au-delà de 2020

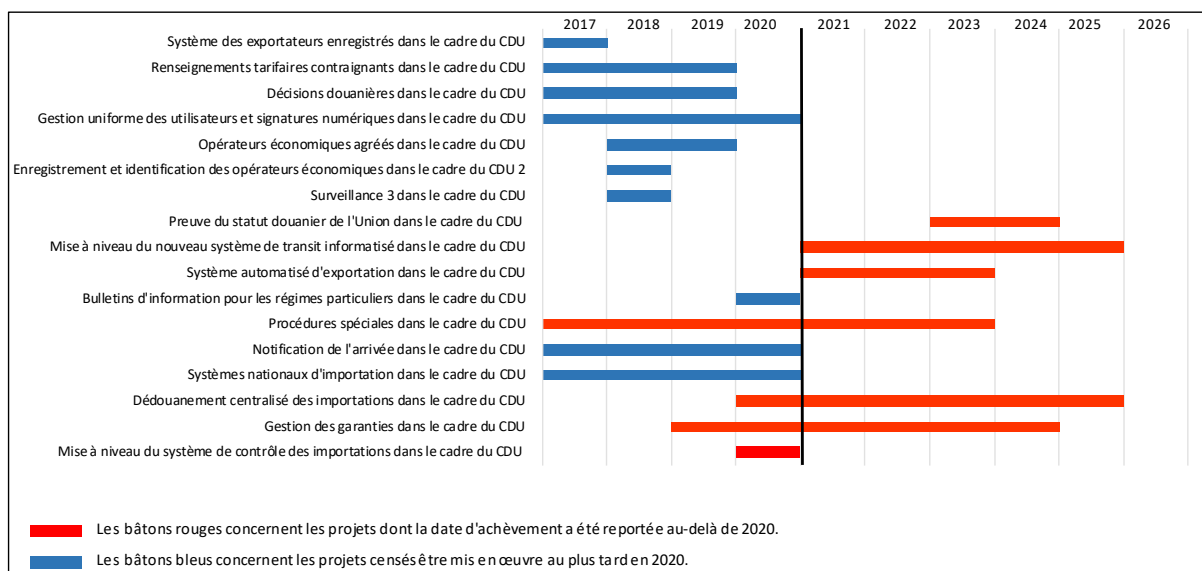
19. La pleine mise en œuvre du CDU dépend de la disponibilité d'un certain nombre de systèmes informatiques à la Commission et dans les États membres. Bien qu'applicable depuis 2016, le CDU prévoit une période transitoire allant jusqu'au 31 décembre 2020 au plus tard pour permettre le développement, par la Commission et les États membres, des 17 systèmes informatiques requis.

20. Selon le plan stratégique pluriannuel 2017, sept d'entre eux¹⁴ ne seront intégralement livrés qu'après l'échéance de 2020. La Commission estime quant à elle qu'à la fin de 2020, le taux global de mise en œuvre du CDU sera d'environ 75 %. Cette estimation concerne toutefois la livraison des principaux composants de l'Union et non le moment où les systèmes seront prêts à être utilisés. Nous avons en outre constaté que certains des projets retardés portent sur des systèmes essentiels au fonctionnement des principales procédures douanières (importations, transit et exportations) ou sur leur mise à niveau. Dans leurs

¹⁴ Projets relevant du CDU reportés au-delà de 2020: Système automatisé d'exportation dans le cadre du CDU, Mise à niveau du nouveau système de transit informatisé dans le cadre du CDU, Gestion des garanties dans le cadre du CDU, Procédures spéciales dans le cadre du CDU, Dédouanement centralisé des importations dans le cadre du CDU, Preuve du statut douanier de l'Union dans le cadre du CDU et Mise à niveau du système de contrôle des importations dans le cadre du CDU.

réponses à notre enquête, les États membres ont qualifié ces systèmes d'indispensables à un fonctionnement efficient et à une modernisation de l'union douanière (voir [figure 2](#)).

Figure 2 – Plan stratégique pluriannuel 2017 pour 17 projets relevant du CDU¹⁵



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du plan stratégique pluriannuel 2017 (pour une description détaillée des projets informatiques, voir [annexe I](#)).

21. En janvier 2018, la Commission a fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du CDU et les a informés que le délai de 2020 prévu par le CDU ne serait pas respecté. En mars 2018, elle a présenté une proposition de modification du CDU prévoyant une prolongation jusqu'à 2025 de la période transitoire pour l'application de certaines dispositions.

Le risque existe que la nouvelle échéance de 2025 qui est proposée ne soit pas respectée

22. La révision du plan stratégique pluriannuel 2017 a entraîné une concentration significative des travaux de la Commission sur les années 2023 à 2025, période à laquelle six

¹⁵ Le calendrier relatif à la mise à niveau du système de contrôle des importations ne concerne que la première partie du projet. Les autres parties seront livrées après 2020.

systèmes¹⁶ prévus dans le cadre de projets d'envergure devraient devenir opérationnels¹⁷. En outre, un grand nombre d'États membres accusent un retard dans la mise en œuvre de leurs systèmes informatiques¹⁸. Par conséquent, le risque existe que les échéances nouvellement fixées ne soient pas non plus respectées et que le délai d'application du CDU soit repoussé une nouvelle fois, au-delà de 2025.

Les modifications de la portée, l'insuffisance des ressources allouées et la lenteur du processus décisionnel étaient les principales causes des retards

23. Notre examen de la mise en œuvre des projets informatiques douaniers, au cours duquel nous avons notamment procédé à une analyse approfondie de cinq projets¹⁹ et des réponses des États membres à notre enquête, a révélé que les principales causes des retards étaient les suivantes:

- les modifications de la portée de certains projets, qui les ont rendus plus complexes (voir ***points 24 et 25***);
- l'insuffisance des ressources allouées par la Commission et les États membres à la mise en œuvre des systèmes informatiques (voir ***points 26 à 32***);

¹⁶ Par ailleurs, la deuxième partie du projet de mise à niveau du système de contrôle des importations dans le cadre du CDU tombera également à la même période, même si sa programmation ne figure pas encore dans le plan stratégique pluriannuel 2017.

¹⁷ Ce type de concentration est contraire aux recommandations du groupe de projet Douane 2020 sur les impacts des exigences du CDU pour les États membres, selon lequel le déploiement concomitant de plusieurs systèmes majeurs est à éviter. La Commission a également reconnu que l'UE n'avait jamais connu une transition d'une telle ampleur auparavant et que cette transition comportait de nombreux risques opérationnels, tant au niveau technique que sur le plan de la coordination.

¹⁸ Nous avons comparé l'état d'avancement actuel (tel qu'il a été communiqué par les États membres dans le cadre de notre enquête) avec celui prévu par le plan stratégique pluriannuel pour le premier trimestre 2018.

¹⁹ Quatre projets dans le cadre du CDU (Système des exportateurs enregistrés, Surveillance 3, Mise à niveau du système de contrôle des importations et Dédouanement centralisé des importations) ainsi qu'un autre hors CDU (Guichet unique de l'UE) (voir ***annexe I***).

- la lenteur du processus décisionnel résultant de la structure de gouvernance à plusieurs niveaux²⁰, dans laquelle interviennent la Commission et les États membres (voir ***points 33 à 36***).

Modifications de la portée de certains projets

24. La Commission a établi le calendrier de développement et de déploiement des systèmes douaniers en se fondant sur l'étude relative au plan directeur informatique achevée en 2012, ce qui l'a amenée à conclure que l'échéance de 2020 était réaliste pour la mise en œuvre des projets informatiques prévus à l'époque.

25. Douze des 17 projets, déjà prévus dans le CDM, le prédécesseur du CDU, avaient en effet atteint un certain niveau de maturité²¹. Cependant, lors des discussions qui ont suivi, la Commission et les États membres ont convenu de modifier considérablement la portée de certains systèmes informatiques. De plus, certaines activités de développement ont été transférées du niveau national à celui de l'UE. Cela a entraîné une nette augmentation de la charge de travail de la Commission, rendant le calendrier original impossible à respecter.

Insuffisance des ressources allouées par la Commission et les États membres

Budget de la Commission (composants de l'Union)

26. La Commission a déterminé les besoins en ressources pour le programme Douane 2020 sur la base de la mise en œuvre de la stratégie informatique de l'UE dans le domaine de la politique douanière, définie dans le plan stratégique pluriannuel 2012.

27. Le premier signe majeur indiquant que le budget disponible au titre du programme Douane 2020 pourrait ne pas être suffisant est apparu en 2015 dans le cadre du projet de mise à niveau du système de contrôle des importations. Par rapport aux plans initiaux, le

²⁰ Sur les 24 États membres qui ont répondu à notre enquête, 19 ont indiqué que les structures de gouvernance actuelles sont appropriées compte tenu des circonstances, mais 14 États membres ont admis que la méthode de travail et le processus décisionnel sont encore perfectibles.

²¹ Selon la modélisation des processus opérationnels, les utilisateurs ou les exigences fonctionnelles des systèmes avaient déjà été définis.

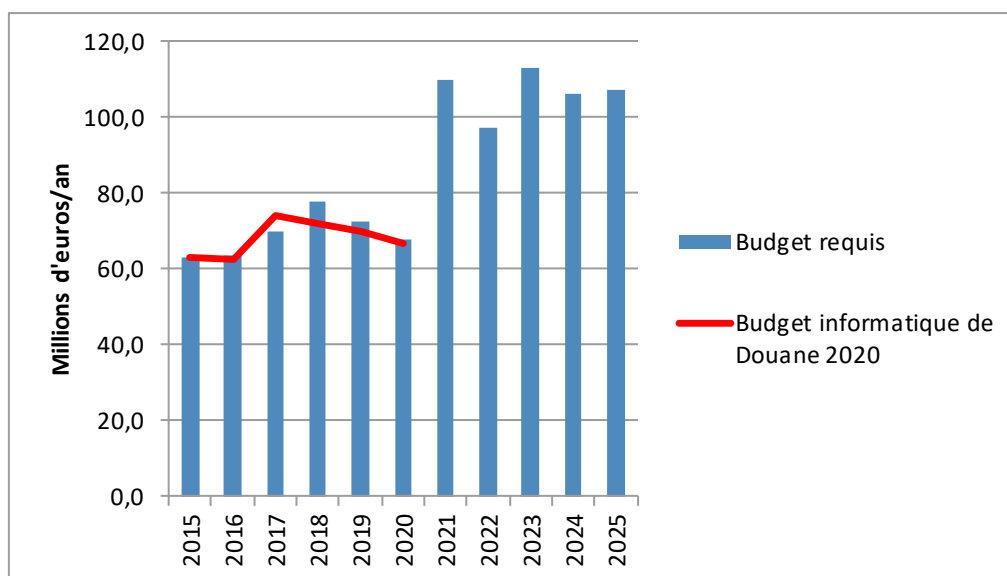
document de stratégie approuvé par la Commission et les États membres suggérait d'adopter une approche plus centralisée pour développer le système. Il proposait un budget total révisé pour la mise en œuvre d'environ 170 millions d'euros, soit plus du double des estimations antérieures. La Commission en a conclu que le budget restant destiné au renforcement des capacités informatiques au titre de Douane 2020 était insuffisant pour couvrir le coût de la mise en œuvre du système.

28. Elle a donc décidé d'atténuer le problème de la manière suivante:

- en divisant le projet en blocs et en prolongeant la période de mise en œuvre au-delà de 2020, dans le but de pouvoir utiliser le budget alloué aux futurs programmes douaniers;
- en cherchant à obtenir des ressources supplémentaires pour le budget de renforcement des capacités informatiques au titre du programme Douane 2020. Ces efforts n'ont été que partiellement efficaces.

29. Les prévisions de la Commission relatives aux exigences budgétaires pour la période 2021-2025 sont nettement plus élevées que pour la période 2014-2020. La ***figure 3*** illustre les besoins budgétaires estimés pour les systèmes informatiques jusqu'à la fin de la période de programmation 2014-2020 ainsi que les besoins budgétaires, plus élevés, envisagés pour l'après-2020. En ce qui concerne le programme budgétaire de la prochaine période, la Commission estime qu'elle aura besoin d'environ 100 à 115 millions d'euros par an pour maintenir tous les systèmes informatiques en état opérationnel et pour mener à terme les projets prévus dans le plan stratégique pluriannuel qui ont été reportés au-delà de 2020.

Figure 3 - Estimation du budget nécessaire à la mise en œuvre du plan stratégique pluriannuel révisé de 2017



Source: Documents de travail de la Commission.

Budget des États membres (composants nationaux)

30. Notre enquête auprès des États membres a montré que pour la plupart d'entre eux (67 %), l'une des principales causes des retards dans la mise en œuvre du CDU est l'insuffisance du budget alloué au niveau national. Dès l'approbation du programme de travail du CDU en 2014, la Commission a pris conscience du fait que certains États membres ne mettraient pas à disposition des administrations douanières les fonds suffisants pour leur permettre de respecter le plan stratégique pluriannuel. Elle nous a informés que cela était dû en partie à la crise macroéconomique internationale qui a éclaté en 2008. Dans notre rapport spécial n°19/2017, nous avons déjà souligné que le financement insuffisant des systèmes informatiques transeuropéens pourrait retarder la mise en œuvre du code des douanes de l'Union²².

31. La Commission a continué à appeler les États membres à mobiliser des ressources au niveau national, tout en étudiant d'autres possibilités pour résoudre le problème de

²² Voir points 33 à 38 du rapport spécial n° 19/2017.

l'insuffisance des budgets dans les États membres, par exemple la facilitation de la coopération entre ces derniers (voir **encadré 1**).

Encadré 1 – Développement collaboratif des composants nationaux par un groupe d'États membres

La Commission a encouragé les États membres à opter pour un développement collaboratif des composants nationaux, plutôt que de travailler chacun de son côté. Dans le domaine de la fiscalité, l'expérience de la DG TAXUD en matière de développement informatique collaboratif s'était avérée positive.

En 2017, l'Estonie a élaboré un projet pour la mise en place d'une nouvelle équipe d'experts, composée de représentants de différents États membres, chargés de développer ensemble les composants nationaux des systèmes informatiques douaniers. Cette équipe d'experts devait, par exemple, élaborer des procédures de marchés publics communes afin de réaliser des économies d'échelle. Le projet a été approuvé par la Commission et bénéficiera d'un financement au titre du programme de travail du CDU pour 2018. Quinze États membres ont manifesté leur intérêt à participer à ce type d'action.

Au moment de l'audit, l'équipe d'experts n'avait pas encore commencé ses travaux et il n'a donc pas été possible d'évaluer les résultats de cette initiative.

32. Les États membres retiennent 20 % des droits de douane qu'ils perçoivent à titre de frais de perception et versent les 80 % restants au budget de l'UE en tant que recettes. Le taux de retenue pour frais de perception devrait être suffisant²³ pour permettre aux États membres de couvrir les frais qu'ils supportent pour la mise en œuvre des systèmes informatiques douaniers. Nous avons toutefois constaté qu'aucun État membre n'avait

²³ En 2017, les États membres ont retenu plus de 4 milliards d'euros au titre des frais de perception. Au niveau des différents États membres, les montants retenus allaient de 3 millions d'euros à 1 milliard d'euros.

répondu se servir de ces fonds à cette fin; le développement des systèmes informatiques douaniers étant plutôt financé sur le budget national ou sur les Fonds structurels de l'UE.

Lenteur du processus décisionnel résultant de la structure de gouvernance à plusieurs niveaux, dans laquelle interviennent la Commission et les États membres

33. Le développement des systèmes informatiques douaniers nécessite l'intervention et l'accord d'un grand nombre d'acteurs à différents niveaux au sein de la Commission et dans les États membres, ainsi qu'une étroite coordination entre eux (voir **point 11**). À la complexité du développement informatique proprement dit s'ajoutent d'autres facteurs de complication du processus décisionnel tels que les spécificités nationales en matière d'opérations douanières et les différences entre États membres en ce qui concerne les progrès et les capacités dans le domaine de l'informatique douanière.

34. En tant que coordinatrice, la Commission a déjà fait l'expérience de cette structure de gouvernance dans le cadre de la mise en œuvre des systèmes douaniers existants, et plus particulièrement du système de transit de première génération (le «nouveau système de transit informatisé»). Cette expérience a démontré que la recherche d'un accord sur tous les aspects de la mise en œuvre d'un projet est une tâche ardue, qui prend du temps²⁴.

35. Compte tenu de la complexité des projets informatiques dans le domaine des douanes, la Commission a défini un ensemble d'étapes détaillées pour chaque projet, afin de faciliter la planification et le suivi des opérations. Ces étapes sont réparties en fonction des principales phases des projets et liées à l'approbation des documents et actions connexes par les États membres représentés dans les organes de gouvernance²⁵.

²⁴ Dans la première édition de l'étude sur l'estimation globale réalisée aux fins du plan directeur informatique, il a été tenu compte du temps pris pour développer le nouveau système de transit informatisé (à savoir 12 ans) pour estimer celui nécessaire au développement des nouveaux systèmes.

²⁵ Le groupe chargé de la politique douanière et le groupe de coordination sur la douane électronique.

36. Nous avons examiné la mise en œuvre de ces étapes dans le cadre des cinq projets de notre échantillon (voir **point 23**). Dans tous les cas, la Commission et les États membres ont tardé à s'accorder sur les premières étapes (élaboration d'un document conceptuel et/ou d'un document de stratégie)²⁶.

La Commission a tardé à signaler les retards

37. Le caractère réaliste des calendriers de mise en œuvre des projets informatiques a commencé à être remis en question par les États membres et les représentants des opérateurs économiques (tels que les importateurs, les agents en douane, les sociétés de transport et les exploitants logistiques) immédiatement après l'adoption des principaux documents de planification en 2013 et en 2014. Malgré cela, en 2016, les documents officiels de planification stratégique et les rapports de la Commission indiquaient encore que tous les systèmes informatiques liés aux CDU et plusieurs autres projets du plan stratégique pluriannuel ne relevant pas de ce dernier seraient mis en place pour 2020 au plus tard (voir **encadré 2**).

²⁶ Dans deux cas, (Surveillance 3 et Système des exportateurs enregistrés), il a été possible de rattraper le retard et de respecter le délai de livraison initial (fixé dans le plan stratégique pluriannuel 2014). Dans deux autres cas (Dédouanement centralisé des importations et Mise à niveau du système de contrôle des importations), les projets ont été divisés en phases, ce qui a eu pour effet de reporter la livraison finale au-delà de 2020. Quant au projet Guichet unique de l'UE, il a été divisé en plusieurs sous-projets et son délai de mise en œuvre intégrale n'est pas encore connu.

Encadré 2 – Les informations communiquées par la Commission (jusqu'en 2016) indiquaient que les systèmes informatiques seraient livrés au plus tard en 2020

Dans ses rapports sur l'avancement du programme Douane 2020 de 2014, 2015 et 2016, la Commission n'a pas signalé le risque que les systèmes informatiques requis par le CDU ne soient pas livrés pour 2020 au plus tard (voir **point 46**).

Dans son rapport sur l'avancement de la douane électronique de 2016 (publié en juillet 2017), elle a reconnu que plusieurs projets avaient subi des retards. Cependant, compte tenu des progrès réalisés en 2016, elle affirmait que la mise en œuvre des projets dans les délais impartis était encore possible.

Des informations similaires avaient été présentées dans les rapports sur l'avancement de la douane électronique de 2014 et 2015.

38. Lorsque la Commission a constaté en juin 2014 que les ressources disponibles posaient problème et que la mise en œuvre du programme de travail du CDU pourrait subir des retards, elle n'a pas modifié les délais prévus dans le programme de travail en question, ni dans le plan stratégique pluriannuel. Au lieu de cela, elle a élaboré un nouveau plan opérationnel interne axé sur les ressources, qu'elle a proposé de gérer en parallèle. Cela a généré une situation dans laquelle le plan stratégique pluriannuel et le programme de travail du CDU étaient utilisés à des fins externes, tandis que le plan opérationnel, qui dépeignait la réalité, servait essentiellement à un usage interne. Dès 2015, le plan opérationnel faisait état de délais plus longs que ceux indiqués dans le plan stratégique pluriannuel et le programme de travail du CDU, et prévoyait que certains projets seraient mis en œuvre après l'échéance de 2020 fixée dans le CDU.

39. Les deux outils de planification des développements des systèmes informatiques douaniers ont ainsi été utilisés en parallèle jusqu'en 2017, année où ils ont été réconciliés à la suite d'un examen (dit «contrôle de vraisemblance») réalisé par la Commission. Cet exercice d'évaluation a entraîné une révision du plan stratégique pluriannuel, qui a repoussé les délais de déploiement de plusieurs systèmes informatiques au-delà de l'échéance juridiquement contraignante de 2020 prévue par le CDU. En conséquence, la Commission a

été obligée de mettre à jour le programme de travail du CDU et de proposer de modifier le règlement CDU (voir **point 21**).

40. L'existence des deux outils de planification montre que la Commission était consciente des retards. La décision de ne pas inclure cette information dans ses rapports officiels a empêché les parties prenantes (telles que le Parlement européen, les autres institutions de l'UE non représentées dans la structure de gouvernance de Douane 2020 ainsi que toutes les entreprises et tous les citoyens concernés) d'être pleinement informées, en temps réel, du risque de retard.

La méthode de développement retenue au départ n'était pas celle qui présentait le meilleur rapport coût-efficacité

41. Lors de l'élaboration du programme Douane 2020, la Commission a réalisé une étude pour déterminer les délais de mise en œuvre des systèmes informatiques et le budget requis pour les composants de l'Union (voir **point 26**). L'approche en matière de développement a été en grande partie décentralisée, et ce en dépit du fait qu'une centralisation était l'option présentant le meilleur rapport coût-efficacité (voir **encadré 3**).

Encadré 3 – Rejet de la méthode de développement centralisée par les États membres

Dans son analyse d'impact, la Commission a présenté quatre scénarios pour le programme Douane 2020, qui différaient essentiellement par le degré de centralisation du développement par la Commission ou de décentralisation entre les différents États membres. L'option la plus centralisée pour la mise en œuvre des systèmes informatiques prévoyait un partage des évolutions communes concernant la mise en œuvre de l'intégralité du principal processus de dédouanement et de son interface opérateurs.

Cette solution centralisée nécessitait un budget plus élevé pour le programme Douane 2020 (environ 200 millions d'euros de plus que pour l'option retenue, selon les estimations). Cependant, elle aurait également permis de réaliser d'importantes économies d'échelle (chaque euro investi de manière centralisée entraînant une économie de quatre euros pour les États membres).

Ce scénario n'a pas été retenu parce que les États membres ont considéré qu'une solution décentralisée permettait de mieux répondre aux exigences nationales spécifiques et d'atténuer le risque d'échec des projets.

42. Par la suite, lors des discussions sur la portée des différents projets, les États membres ont demandé que l'UE développe certains composants des systèmes informatiques au niveau central. Cela a conduit à une solution présentant un meilleur rapport coût-efficacité, grâce aux économies d'échelle, mais nécessitant davantage de ressources provenant du programme Douane 2020, qui n'avaient pas été programmées (voir ***point 27***).

Les objectifs et les dispositifs de communication d'informations du programme

Douane 2020 ne sont pas adaptés pour assurer le suivi de la mise en œuvre des systèmes informatiques

43. Les objectifs spécifiques et opérationnels du programme Douane 2020 en matière de mise en œuvre informatique (tels que «l'informatisation» ou encore «développer, améliorer, faire fonctionner et soutenir les systèmes d'information européens dans le domaine des douanes») sont trop généraux pour être utilisés à des fins de suivi et de communication d'informations. En outre, les systèmes informatiques spécifiques à développer n'étant pas définis explicitement dans les objectifs précités du programme Douane 2020, ils ne font pas l'objet d'un suivi approprié dans les rapports existants.

44. Le cadre de mesure de la performance mis en place pour évaluer le programme Douane 2020 prévoit quatre indicateurs relatifs à la mise en œuvre des nouveaux systèmes informatiques:

1. le nombre de projets informatiques en phase de «recherche»;
2. le nombre de projets informatiques en phase de «développement»;
3. le nombre de projets informatiques en phase d'«exploitation»;
4. le pourcentage de projets ayant obtenu un feu vert en ce qui concerne l'état de mise en œuvre.

45. Nous avons constaté que les trois premiers indicateurs ne sont pas assortis de valeurs cibles et que celle fixée pour le quatrième était simplement que l'état de mise en œuvre de 50 % des projets informatiques soit conforme aux exigences («feu vert»). Cette valeur cible n'était pas utile, car un projet peut obtenir un «feu vert» uniquement du fait d'une révision du plan stratégique pluriannuel, sans avancement effectif dans la mise en œuvre du système

informatique concerné. Les quatre indicateurs définis pour évaluer la mise en œuvre informatique ne permettent donc pas de détecter et de signaler les retards.

46. La Commission publie chaque année un rapport sur l'avancement de la mise en œuvre du programme Douane 2020. Les trois rapports de ce type (2014, 2015 et 2016) disponibles au moment de l'audit fournissent des informations limitées sur la mise en œuvre des systèmes informatiques. Tous trois indiquent que les nouveaux développements ont lieu conformément à ce qui était planifié. Les rapports sur l'avancement de la douane électronique des trois années en question contiennent des informations plus détaillées sur le degré de développement des systèmes informatiques, mais ils ne fournissent pas d'informations sur le risque de non-respect des délais. Compte tenu des retards pris dans le développement et le déploiement des nouveaux systèmes informatiques, les trois rapports sur l'avancement de Douane 2020 ne présentaient pas une image équilibrée et complète²⁷ de la mise en œuvre du programme.

47. La Commission reçoit régulièrement des informations sur les coûts supportés par les États membres pour le développement des composants nationaux des systèmes informatiques. Ces informations sont compilées et présentées dans les rapports sur l'avancement de la douane électronique. Cependant, les informations fournies par les États membres ne sont ni complètes ni comparables. Du fait de cette limite, qui a été confirmée par notre enquête, nous n'avons pas été en mesure d'estimer les coûts totaux du développement des systèmes informatiques (composants de l'Union et nationaux). Ces informations peu fiables sur les montants dépensés ne permettent pas à la Commission d'évaluer correctement si la mise en œuvre des projets informatiques pour la modernisation de l'union douanière est efficace et présente un bon rapport coût-efficacité.

²⁷ Dans les rapports sur l'avancement de Douane 2020, une seule page (sur 15 environ) était consacrée aux nouveaux systèmes informatiques, ces derniers n'étant concernés que par quatre des 68 indicateurs (de réalisation et de résultat).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

48. Les procédures douanières peuvent influencer de manière significative sur le commerce, la perception des droits ainsi que la sûreté et la sécurité des citoyens. Leur modernisation est essentielle au fonctionnement de l'UE. Dix ans après l'adoption de la décision relative à la douane électronique, nous avons observé des progrès dans le développement des systèmes informatiques en vue de la mise en place d'un environnement douanier et commercial sans support papier. Ces systèmes ne sont toutefois pas encore pleinement mis en œuvre.

49. Nous estimons, en conclusion, que:

- la mise en œuvre de 7 des 17 systèmes informatiques requis par le CDU ne sera pas achevée avant l'échéance de 2020, alors que certains d'entre eux, tels que le système de contrôle des importations et le dédouanement centralisé des importations, sont essentiels (voir **points 19 à 21**);
- l'échéance de 2025 nouvellement fixée risque de ne pas être respectée non plus (voir **point 22**);
- le calendrier établi au départ par la Commission pour la mise en œuvre des systèmes informatiques est devenu irréaliste en raison des modifications de la portée de certains projets (voir **points 24 et 25**);
- les coûts réels de développement des composants de l'Union des systèmes d'information se sont avérés nettement supérieurs à ceux prévus dans le plan initial et que la Commission n'a pas alloué de fonds suffisants (voir **points 26 à 29**);
- l'insuffisance du budget alloué par les États membres était l'une des principales causes de retard (voir **points 30 à 32**);
- la mise en œuvre de certains systèmes informatiques a été retardée par la lenteur du processus décisionnel résultant de la structure de gouvernance à plusieurs niveaux, dans laquelle interviennent la Commission et les États membres (voir **points 33 à 36**);

- la Commission a tardé à faire rapport sur les retards dans la mise en œuvre des systèmes informatiques (voir **points 37 à 40**);
- la décision relative au degré de centralisation des développements informatiques au niveau de l'UE a été davantage guidée par des considérations liées aux exigences nationales spécifiques des États membres et au risque d'échec des projets que par le rapport coût-efficacité (voir **points 41 et 42**);
- les objectifs et les dispositifs de communication d'informations du programme Douane 2020 ne sont pas adaptés pour assurer correctement le suivi de la mise en œuvre des systèmes informatiques (voir **points 43 à 47**).

50. Nous recommandons à la Commission de tenir compte des enseignements tirés du programme Douane 2020 et de son approche de la gestion des projets informatiques, telle qu'elle est énoncée dans le plan stratégique pluriannuel, pour les futurs programmes douaniers.

Recommandation n° 1 – Axer la conception des programmes sur la mise en œuvre informatique

Pour le prochain programme douanier, la Commission devrait proposer:

- a) des objectifs portant explicitement sur les systèmes informatiques censés être développés;
- b) des objectifs précis et mesurables.

Délai de mise en œuvre: 2020

Recommandation n° 2 – Améliorer les estimations de la durée et de la portée des projets, ainsi que des ressources nécessaires

Pour les futurs programmes douaniers, la Commission devrait:

- a) lorsqu'elle élabore les calendriers et qu'elle alloue les ressources, veiller à ce que les enseignements tirés des programmes antérieurs (par exemple en ce qui concerne les risques liés à l'environnement informatique et à la complexité des projets) soient dûment pris en considération;
- b) fournir aux États membres des informations appropriées permettant de prendre des décisions éclairées en temps utile sur la portée des projets.

Délai de mise en œuvre: 2020

Recommandation n° 3 — Faciliter le développement informatique coopératif

La Commission devrait:

- a) surveiller le risque qu'un État membre ne soit pas en mesure de respecter les délais de mise en œuvre des composants nationaux; ébaucher, à un stade précoce, des solutions possibles et faciliter leur application au niveau national;
- b) favoriser un recours accru au développement informatique collaboratif entre les États membres.

Délai de mise en œuvre: 2020

Recommandation n° 4 — Rationaliser la gouvernance en améliorant la communication

La Commission devrait rationaliser la gouvernance du développement des systèmes informatiques douaniers, en assurant une communication plus efficace et plus rapide avec les États membres, par exemple en utilisant des canaux d'échange d'informations supplémentaires pour que les décisions soient prises sans délai.

Délai de mise en œuvre: 2020

Recommandation n° 5 – Assurer la transparence en matière de communication d'informations sur la mise en œuvre informatique

La Commission devrait:

- a) informer, en temps utile et de façon transparente, l'ensemble des parties prenantes concernées par la mise en œuvre des systèmes informatiques aux niveaux de l'UE et des États membres au sujet des retards dans la mise en œuvre et dans les dépenses pour les composants UE et nationaux;
- b) prévoir – dans le cadre de mesure de la performance des prochains programmes douaniers – des dispositifs de communication d'informations et des indicateurs appropriés concernant le niveau global de mise en œuvre et les différents projets, et publier les rapports requis.

Délai de mise en œuvre: 2021

Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par M. Lazaros S. LAZAROU, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 26 septembre 2018.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner LEHNE

Président

DESCRIPTION DES PROJETS INFORMATIQUES

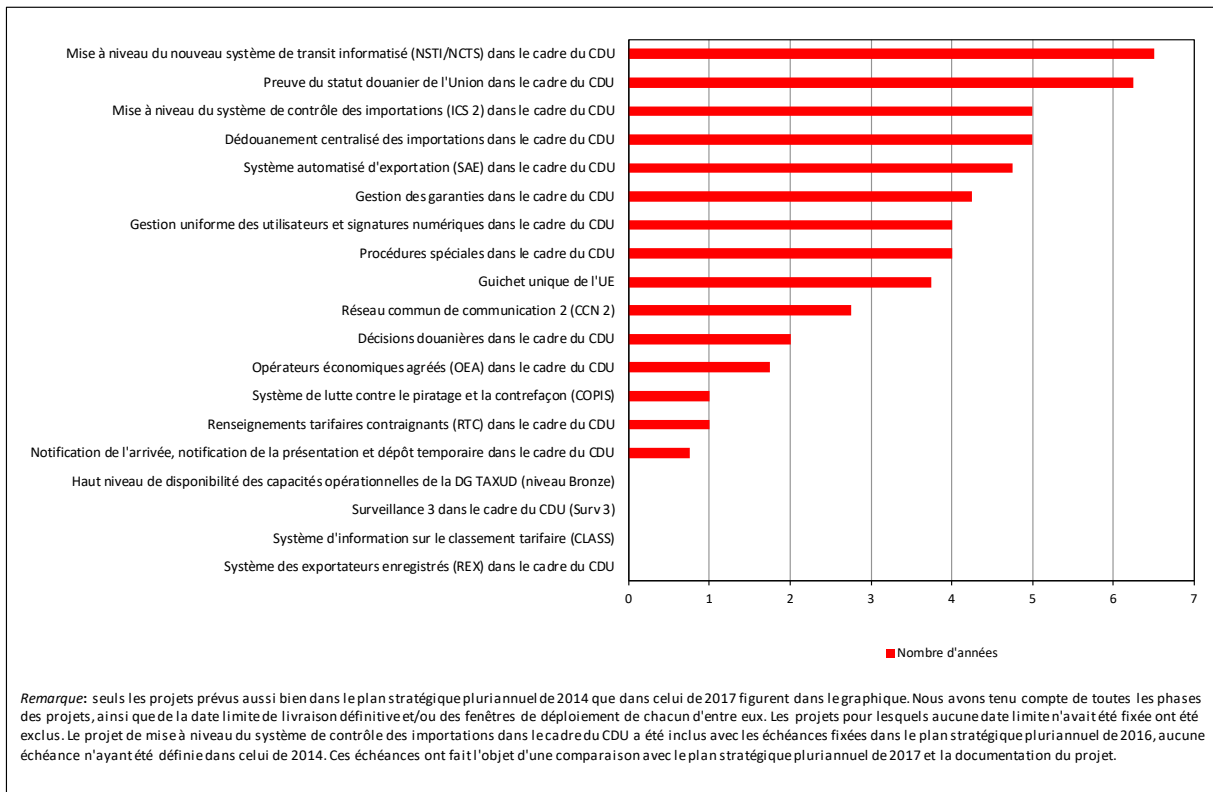
SYSTÈMES REQUIS PAR LE CDU	
Décisions douanières dans le cadre du CDU	Ce projet vise à harmoniser les procédures concernant la demande de décision douanière, la prise de décision et la gestion de la décision dans l'ensemble de l'UE.
Renseignements tarifaires contraignants (RTC) dans le cadre du CDU	Ce projet a pour objectif de mettre à niveau le système transeuropéen RTCE-3 et le système Surveillance 2 existants pour les aligner sur les exigences du CDU (par exemple: modifications de la durée de validité). Ce projet est étroitement lié au projet Surveillance 3.
Mise à niveau concernant les opérateurs économiques agréés (OEA) dans le cadre du CDU	Ce projet vise à améliorer les procédures administratives et opérationnelles liées aux demandes et aux agréments relatifs aux OEA en tenant compte des modifications des dispositions juridiques du CDU.
Système automatisé d'exportation (SAE) dans le cadre du CDU	Ce projet vise à mettre en œuvre les exigences du CDU en matière d'exportation et de sortie. Il comporte deux volets, l'un transeuropéen (SAE) et l'autre national (Mise à niveau des systèmes nationaux d'exportation).
Mise à niveau du nouveau système de transit informatisé (NSTI/NCTS) dans le cadre du CDU	L'objectif de ce projet transeuropéen est de mettre à niveau le système existant, qui automatise les procédures de transit et le contrôle des mouvements effectués sous le régime TIR dans l'UE.
Système des exportateurs enregistrés (REX) dans le cadre du CDU	Le projet REX vise à mettre en place un système destiné à fournir des informations à jour et complètes concernant les exportateurs enregistrés établis dans des pays tiers qui exportent des marchandises vers l'UE dans le cadre de régimes commerciaux préférentiels.
Sous-système d'enregistrement et d'identification des opérateurs économiques (EORI 2) dans le cadre du CDU	Ce projet vise à mettre à niveau le système transeuropéen EORI existant, qui permet d'enregistrer et d'identifier les opérateurs économiques de l'UE et de pays tiers.

<p>Notification de l'arrivée, notification de la présentation et dépôt temporaire dans le cadre du CDU</p>	<p>L'objectif de ce projet est de définir des procédures pour la notification de l'arrivée des moyens de transport, la présentation des marchandises et la déclaration de dépôt temporaire ainsi que de soutenir une harmonisation en la matière dans tous les États membres.</p>
<p>Gestion des garanties dans le cadre du CDU</p>	<p>Ce projet vise à assurer la gestion effective et efficace des différents types de garanties. Il comporte à la fois une composante transeuropéenne et une composante nationale.</p>
<p>Bulletins d'information (INF) pour les régimes particuliers dans le cadre du CDU</p>	<p>L'objectif de ce projet est de concevoir un nouveau système transeuropéen pour la coopération administrative et l'échange normalisé d'informations entre les autorités douanières dans tous les États membres.</p>
<p>Procédures spéciales dans le cadre du CDU</p>	<p>Ce projet vise à accélérer, à faciliter et à harmoniser les régimes particuliers dans l'Union en établissant des modèles de processus opérationnels communs.</p>
<p>Surveillance 3 dans le cadre du CDU</p>	<p>Ce projet vise à fournir une mise à niveau du système Surveillance 2+ pour permettre le traitement d'éléments de données supplémentaires des déclarations en vue d'améliorer l'analyse des risques en matière douanière, la lutte contre la fraude, les analyses de marché, les contrôles a posteriori et les fonctions statistiques.</p>
<p>Mise à niveau du système de contrôle des importations (ICS 2) dans le cadre du CDU afin de renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement à l'entrée</p>	<p>Ce projet vise à créer un nouveau système transeuropéen destiné à remplacer le système ICS existant. Le principal objectif est de renforcer la sécurité de la chaîne d'approvisionnement en optimisant l'échange des informations préalables relatives aux marchandises et en remédiant aux faiblesses en matière de procédures de sûreté et de sécurité et/ou en matière de qualité des données, afin d'améliorer l'analyse des risques.</p>
<p>Mise à niveau des systèmes nationaux d'importation dans le cadre du CDU</p>	<p>Ce projet vise à mettre en œuvre toutes les exigences du CDU qui concernent le domaine de l'importation au niveau national. Il porte sur les systèmes nationaux de traitement des déclarations en douane ainsi que sur d'autres systèmes connexes.</p>

<p>Dédouanement centralisé des importations dans le cadre du CDU</p>	<p>Ce projet vise à créer un système transeuropéen pour permettre aux opérateurs économiques de centraliser le dépôt de leurs déclarations en douane relatives aux importations auprès d'une administration douanière même lorsque les marchandises sont physiquement présentées dans un ou plusieurs autre(s) État(s) membre(s).</p>
<p>Preuve du statut douanier de l'Union dans le cadre du CDU</p>	<p>Ce projet vise à créer un nouveau système d'information transeuropéen permettant de stocker, de gérer et de consulter les documents électroniques relatifs à la preuve du caractère UE.</p>
<p>Gestion uniforme des utilisateurs et signatures numériques dans le cadre du CDU (Accès directs des opérateurs aux systèmes d'information européens)</p>	<p>Le projet Gestion uniforme des utilisateurs et signatures numériques vise à mettre en place un système qui fournisse aux opérateurs un accès direct et harmonisé à de nouveaux services à l'échelle de l'UE, y compris les services centralisés.</p>
<p>SYSTÈMES NON REQUIS PAR LE CDU (mentionnés dans le rapport)</p>	
<p>Système de guichet unique de l'UE pour les douanes</p>	<p>L'objectif du système de guichet unique de l'UE pour les douanes est de permettre aux opérateurs économiques de fournir en une seule fois toutes les informations requises par la législation douanière et autre que douanière en matière de mouvements transfrontaliers de marchandises dans l'UE.</p>
<p>COPIS (système de lutte contre le piratage et la contrefaçon)</p>	<p>COPIS est destiné à renforcer la protection des droits de propriété intellectuelle en améliorant la coopération et l'échange d'informations entre les titulaires des droits et les administrations douanières des États membres, ainsi qu'entre tous les bureaux de douane des États membres.</p>
<p>Système d'information sur le classement tarifaire (CLASS)</p>	<p>Le projet vise à concevoir un système d'information sur le classement tarifaire, qui fournirait une plateforme unique où seraient disponibles et facilement accessibles toutes les informations relatives au classement.</p>
<p>Réseau commun de communication 2 (CCN 2)</p>	<p>Le réseau CCN 2 est une évolution du réseau CCN actuel, qui est une infrastructure de réseau fermée et sécurisée mise à disposition par la Commission pour faciliter les échanges d'informations entre les autorités nationales dans les domaines de la douane et de la fiscalité.</p>

Haut niveau de disponibilité des capacités opérationnelles de la DG TAXUD	Dans le cadre de ce projet, la Commission vise à assurer un niveau de disponibilité élevé des capacités d'infrastructure pour l'hébergement des composants des systèmes douaniers de l'UE et des services informatiques.
--	--

**NOMBRE D'ANNÉES SUPPLÉMENTAIRES NÉCESSAIRES POUR MENER À BIEN CHAQUE
PROJET PAR RAPPORT AU CALENDRIER INITIAL**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des plans stratégiques pluriannuels de 2017, 2016 et 2014, ainsi que de la documentation relative au projet «Mise à niveau du système de contrôle des importations dans le cadre du CDU» (pour une description détaillée des projets informatiques, voir [annexe I](#)).

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«SÉRIE DE RETARDS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES SYSTÈMES INFORMATIQUES DOUANIERS: QUE S'EST-IL PASSÉ?»

SYNTHÈSE

V. En ce qui concerne les recommandations reprises dans la synthèse du document, la Commission renvoie à ses réponses à chacune d'entre elles à la fin du présent rapport.

INTRODUCTION

5. La Commission souhaite mettre en avant d'autres raisons que celles évoquées par la Cour des comptes européenne, telles que la nécessité de se conformer au Traité de Lisbonne.

10. La Commission tient à préciser que l'audit vise essentiellement le développement de nouveaux systèmes informatiques douaniers, ce qui représente selon les années 10 à 30 % des dépenses informatiques du programme. Le reste des dépenses informatiques finance les systèmes d'information européens (SIE) déjà existants (exploitation, infrastructures, maintenance et services d'appui).

OBSERVATIONS

23. Les projets informatiques, tels que ceux liés au dédouanement centralisé et au guichet unique de l'UE, se caractérisent par un niveau de complexité particulièrement élevé. En ce qui concerne le système de guichet unique de l'UE pour les douanes, il convient en outre de noter qu'il est l'une des composantes d'une éventuelle future initiative, qui doit être adoptée d'ici 2020 (sous réserve de confirmation par la prochaine Commission).

25. La Commission tient à souligner que la Commission et les États membres ont dû engager des discussions et délimiter plus précisément l'étendue des systèmes informatiques. Ces efforts supplémentaires de délimitation ont contribué aux retards, car la mise en œuvre des projets n'a pas pu démarrer immédiatement après l'adoption de la décision relative au CDU. Pour certains systèmes, il a été convenu que des développements supplémentaires étaient nécessaires à l'échelle de l'UE. Les modifications au niveau de la portée des projets, les contraintes organisationnelles du développement des systèmes liées à leurs interdépendances ainsi que les contraintes exprimées par les États membres lors de l'enquête réalisée en 2016 ont rendu le calendrier initialement fixé dans le CDU impossible à respecter.

28. En vue d'atténuer le problème de l'insuffisance budgétaire, la Commission a également décidé de revoir l'organisation et de renforcer les ressources humaines affectées aux projets.

À titre d'exemple, depuis que les différentes mesures d'atténuation ont été mises en place en 2016-2017, toutes les étapes définies dans le cadre du plan stratégique pluriannuel actuel pour le projet de mise à niveau du système de contrôle des importations ont été franchies.

29. Il convient de souligner que, sur la base des prévisions actuelles et des développements informatiques demandés, la Commission a proposé un montant global de 950 millions d'euros pour la période de programmation 2021-2027, contre 522,9 millions pour la période 2014-2020.

36. Il convient de noter que, comme le reconnaît la Cour des comptes européenne dans la note de bas de page n° 26, les retards signalés ne concernent que les étapes initiales du projet et non les échéances juridiquement contraignantes fixées pour la disponibilité des spécifications techniques et le début du déploiement du système informatique. Il convient de mentionner qu'il a été décidé de concevoir le système du guichet unique de l'UE pour les douanes comme composante d'une éventuelle future initiative juridique, qui doit être adoptée d'ici 2020 (sous réserve de confirmation

par la prochaine Commission). Pour cette raison, sa mise en œuvre ne peut pour l'heure être planifiée et la date de sa mise en service intégrale n'est pas encore connue. De ce fait, il ne s'agit pas actuellement d'une activité soumise à un calendrier juridiquement contraignant.

37. La Commission tient à souligner que, depuis l'adoption du CDU, les discussions sur la planification des projets informatiques, les interdépendances, l'établissement des priorités et la faisabilité sont au cœur d'un dialogue ouvert et constructif entre représentants de la Commission, États membres et associations professionnelles européennes. Cet échange d'informations est intervenu dans le cadre du système de gouvernance mis en place pour la douane électronique. Le considérant 10 de la décision d'exécution (UE) du 11 avril 2016 établissant le programme de travail du CDU fait explicitement référence à la nécessité de prêter attention aux progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés d'un commun accord, compte tenu de la nature ambitieuse et complexe des systèmes électroniques à achever pour 2019 et 2020. Ainsi, à la mi-2016, la Commission a lancé une enquête pour recueillir les avis des États membres et des représentants des opérateurs économiques sur le caractère réaliste des calendriers et l'établissement des priorités. Cela a servi de base à de nouveaux accords pour une planification révisée, ainsi qu'il a été établi et convenu dans le plan stratégique pluriannuel 2017. Après approbation de la planification détaillée, la Commission a présenté sa proposition visant à modifier l'article 278 du CDU.

38. La Commission a mis en place un plan interne basé sur les ressources afin de déterminer les conséquences des retards et d'étudier les options pour y remédier.

Bien que les échéances fixées dans le CDU soient restées inchangées, la Commission en a discuté avec les États membres et les représentants des opérateurs économiques lors de l'élaboration de la deuxième version du programme de travail du CDU (à partir de mi-2015, décision de la Commission d'avril 2016, dans le contexte de l'échéance légale de fin 2020 fixée dans le CDU). À cet égard, la Commission considère qu'elle est restée totalement transparente envers les États membres et les représentants des opérateurs économiques.

40. La Commission reste totalement transparente avec les États membres. Dès les premières phases de la planification, les administrations des États membres concernés et la Commission ont ouvertement discuté des risques de retard. C'est dans ce contexte qu'un accord a été conclu pour maintenir la planification des premiers systèmes et suivre de près la planification des autres systèmes, ce suivi incombant tant à la Commission qu'aux États membres.

43. En ce qui concerne l'observation de la Cour des comptes européenne sur l'adaptation des objectifs et des dispositifs de communication d'informations du programme Douane 2000, la Commission renvoie à sa réponse portant sur la recommandation n° 1.

46. En ce qui concerne les informations communiquées sur l'exploitation et le développement des systèmes informatiques douaniers, la Commission tient à préciser que les rapports sur l'avancement de Douane 2020 contiennent des informations limitées afin d'éviter les redondances, car ils sont complétés par les rapports sur l'avancement de la douane électronique. Tant les rapports sur l'avancement de Douane 2020 que les rapports sur l'avancement de la douane électronique sont disponibles sur le site web Europa.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

49.

Premier point:

Afin de minimiser l'impact des retards, la Commission et les États membres se sont mis d'accord sur les priorités à fixer et le calendrier des livraisons. Cela fait suite à une enquête conduite en 2016 et a abouti à l'instauration du nouveau plan stratégique pluriannuel 2017.

Neuvième point:

Voir la réponse de la Commission au point 46.

Recommandation n° 1 – Axer la conception des programmes sur la mise en œuvre informatique

La Commission accepte cette recommandation.

Dans le contexte de sa proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel, la Commission a appliqué le principe «mieux légiférer» pour inscrire dans les programmes des objectifs précis et mesurables, tant généraux que spécifiques. Ces propositions sont en cours de négociation par les colégislateurs.

Recommandation n° 2 – Améliorer la durée des projets, leur budget et les estimations concernant leur portée

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission tient également à souligner qu'elle évalue ses programmes aux stades intermédiaire et final, de façon à ce que les enseignements qui en découlent servent à l'élaboration des politiques relatives aux nouveaux programmes. Tel a été le cas pour le programme actuel, dont les évaluations ont notamment abouti à la mise en place d'un cadre de mesure de la performance pour Douane 2020 ainsi qu'à l'élaboration d'objectifs précis et mesurables. Toutes les recommandations issues de l'évaluation finale du programme Douane 2014 ont été prises en compte. La Cour des comptes européenne devrait également noter que les objectifs de Douane 2020 sont le résultat de négociations législatives approfondies.

Recommandation n° 3 – Faciliter le développement informatique coopératif

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 4 – Rationaliser la gouvernance en améliorant la communication

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 5 – Assurer la transparence en matière de communication d'informations sur la mise en œuvre informatique

La Commission accepte cette recommandation.

En ce qui concerne le point a), la Commission souhaite préciser qu'elle ne peut informer les parties prenantes des dépenses consacrées aux composants nationaux que dans la mesure où les États membres fournissent ces informations à la Commission.

En ce qui concerne le point b), la Commission souhaite souligner, à la suite des conclusions de l'évaluation à mi-parcours, qu'elle travaille déjà sur une mise à jour de l'actuel cadre de mesure de la performance de Douane 2020, en vue de simplifier la palette actuelle des indicateurs et de valoriser les indicateurs informatiques. Pour le futur programme douanier post-2020, les indicateurs de base ont été fixés à l'annexe II de la proposition de la Commission. Quatre des huit indicateurs de base concernent les systèmes informatiques, dont un nouvel indicateur intitulé «taux d'achèvement se rapportant au CDU», qui mesure le pourcentage d'étapes franchies dans la mise en œuvre des systèmes électroniques du CDU. En ce qui concerne les dispositifs de communication d'informations, le rapport sur l'avancement de Douane 2020 pour 2017 comprend des renvois clairs au rapport complémentaire sur l'avancement de la douane électronique et une description plus approfondie de la situation actuelle concernant la mise en œuvre des SIE.

Événement	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	29.11.2017
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	12.7.2018
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	26.9.2018
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	Anglais: 5.10.2018 Autres langues: 7.11.2018

PDF

ISBN 978-92-847-0930-4

doi:10.2865/271122

QJ-AB-18-023-FR-N

HTML

ISBN 978-92-847-0962-5

doi:10.2865/958785

QJ-AB-18-023-FR-Q

Dans le cadre de cet audit, nous avons vérifié si le programme Douane 2020 et la législation douanière correspondante sont susceptibles de conduire à la mise en place des systèmes informatiques nécessaires à l'amélioration des opérations douanières dans l'UE. Nous avons constaté que la mise en œuvre de ces systèmes avait accusé une série de retards et que, de ce fait, certains d'entre eux ne seront pas disponibles à la date limite, fixée à 2020 par le code des douanes de l'Union. Ces retards étaient dus à différents facteurs, et plus particulièrement à des modifications de la portée des projets, à l'insuffisance des ressources allouées par l'UE et les États membres, et à la lenteur du processus décisionnel, inhérente à la structure de gouvernance à plusieurs niveaux.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.