



Strasbourg, le 12.6.2018
COM(2018) 474 final

2018/0258 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**portant création, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières,
de l'instrument de soutien financier relatif aux équipements de contrôle douanier**

{SWD(2018) 347} - {SWD(2018) 348} - {SEC(2018) 315}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Le 2 mai 2018, la Commission a adopté un paquet relatif au cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027¹. La Commission a proposé un budget à long terme nouveau et moderne, fortement axé sur les priorités politiques de l'Union à 27. Le budget proposé combine de nouveaux instruments et des programmes modernisés en vue de concrétiser les priorités de l'Union de manière efficiente. Sur ces bases, la Commission propose de mettre en place un nouveau Fonds pour la gestion intégrée des frontières dans le cadre du volet «Gestion des migrations et des frontières». Ce nouveau Fonds vise à fournir un soutien renforcé et essentiel aux États membres en vue de sécuriser les frontières extérieures communes de l'Union.

Le Fonds pour la gestion intégrée des frontières contribuera à poursuivre l'élaboration de la politique commune en matière de visas et la mise en œuvre de la gestion européenne intégrée des frontières par les États membres, en vue d'aider à lutter contre la migration irrégulière et à faciliter les déplacements et le commerce légitimes. Le financement provenant du Fonds devrait continuer à apporter un soutien aux États membres pour développer et améliorer leurs capacités dans ces domaines et renforcer la coopération, y compris avec les agences de l'Union compétentes. Le Fonds contribuera également à assurer une plus grande uniformité dans l'exécution des contrôles douaniers aux frontières extérieures, en luttant contre les déséquilibres existant actuellement entre les États membres en raison de différences géographiques et de disparités dans les capacités et les ressources disponibles. Dans ce cadre, le Fonds pour la gestion intégrée des frontières proposé sera constitué d'un instrument de soutien financier dans le domaine de la gestion des frontières et des visas et d'un instrument de soutien financier relatif aux équipements de contrôle douanier.

La présente proposition ne concerne que les équipements de contrôle douanier. La Commission présente en même temps une proposition distincte portant sur l'instrument dans le domaine de la gestion des frontières et des visas.

La présente proposition prévoit une date d'application à partir du 1^{er} janvier 2021 et est présentée pour une Union à 27 États membres, compte tenu de la notification, adressée par le Royaume-Uni, de son intention de se retirer de l'Union européenne et d'Euratom en vertu de l'article 50 du traité sur l'Union européenne, reçue par le Conseil européen le 29 mars 2017.

Le programme d'action pluriannuel dans le domaine des douanes (le «programme Douane»), qui existe depuis 1991², permet de financer de manière adéquate les actions de coopération entre les autorités douanières concernant les systèmes électroniques ainsi que le renforcement des capacités administratives, et il complète bien les initiatives nationales et les

¹ COM(2018) 322 final.

² Le programme Douane a été créé en 1991 par la décision du Conseil du 20 juin 1991, portant adoption d'un programme d'action communautaire en matière de formation professionnelle des fonctionnaires des douanes (Matthaeus); ce besoin a ensuite été couvert par l'ensemble des programmes Douane établis par la décision n° 210/97/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 portant adoption d'un programme d'action pour la douane dans la Communauté («Douane 2000») et par les programmes qui lui ont succédé, établis par les décisions n° 105/2000/CE, n° 253/2003/CE, n° 624/2007/CE et par le règlement (UE) n° 1294/2013.

investissements dans ce domaine. Cependant, il ne donne ni la possibilité ni les moyens de financer des équipements servant à effectuer les contrôles douaniers aux frontières extérieures de l'Union. Ce besoin n'a jusqu'à présent bénéficié, au niveau de l'Union, que du soutien marginal d'autres instruments (Hercule III³, programme d'appui à la réforme structurelle⁴, Fonds structurels et d'investissement européens⁵).

Au cours des négociations sur la proposition Douane 2020 au Conseil, les États membres ont demandé à la Commission de procéder à «une analyse coûts-avantages des équipements de détection et de la technologie correspondante afin de faciliter l'acquisition d'instruments modernes de contrôle douanier par les autorités douanières après 2020». Cet appel a été inséré au considérant 4 du règlement (UE) n° 1294/2013 établissant un programme d'action pour les douanes dans l'Union européenne pour la période 2014-2020. En outre, le Conseil a adopté le 23 mai 2017 des conclusions⁶ invitant «la Commission à présenter un rapport, au plus tard à la mi-2018, concernant la mise à disposition des ressources financières nécessaires pour acquérir des outils adéquats aux fins des contrôles douaniers [...], y compris la possibilité d'allouer ces ressources dans le cadre d'un fonds unique.»

Depuis lors, les États membres ont exprimé à maintes reprises la nécessité d'un soutien financier pour les équipements de contrôle douanier et ont demandé une analyse approfondie de la question au groupe de politique douanière⁷.

En réponse à ces demandes, dans sa communication de 2016 intitulée «Développer l'union douanière de l'UE et sa gouvernance»⁸, la Commission a reconnu le problème et a annoncé qu'elle entendait examiner et évaluer, dans son analyse d'impact de la prochaine génération du programme Douane, la possibilité de financer les besoins en équipement à partir de futurs programmes financiers de la Commission. Cette annonce a été suivie, en mars 2017, par les conclusions du Conseil sur le financement des douanes dans lesquelles ce dernier soulignait une fois de plus la nécessité pour l'Union et ses États membres «de s'adapter à la mondialisation des échanges et à la mondialisation simultanée de la criminalité, et de faire face aux menaces qui en découlent, ce qui requiert de disposer des équipements adéquats pour appuyer le fonctionnement effectif de l'union douanière et de prévoir des fonds pour doter les autorités douanières des équipements techniques nécessaires pour effectuer les contrôles des marchandises franchissant les frontières extérieures de l'UE».

³ Règlement (UE) n° 250/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant un programme pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (programme «Hercule III») et abrogeant la décision n° 804/2004/CE (JO L 84 du 20.3.2014, p. 6).

⁴ Règlement (UE) 2017/825 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 établissant le programme d'appui à la réforme structurelle pour la période 2017-2020 et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 1305/2013 (JO L 129 du 19.5.2017, p. 1).

⁵ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_fr

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/media/22301/st09581en17-vf.pdf> et <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2017-INIT/fr/pdf>

⁷ Le groupe de politique douanière est un groupe d'experts institué par la Commission en vue de conseiller la Commission sur les questions stratégiques liées à la politique douanière, de suivre la mise en œuvre de différents volets de la politique douanière, et de faciliter l'échange de vues entre les États membres. Pour en savoir plus:

⁸ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=944>.

COM(2016) 813 final.

Le Conseil a dès lors invité la Commission, d'ici à la fin de 2017, à «examiner et évaluer la possibilité de financer les besoins en équipements techniques au titre des futurs programmes financiers de la Commission» ainsi qu'à «améliorer la coordination, et [à] renforcer la coopération entre les autorités douanières et d'autres services répressifs à des fins de financement, en améliorant le partenariat au niveau de l'UE».

Dans plusieurs résolutions⁹, le Parlement européen a estimé lui aussi que «l'union douanière est un des fondements de l'Union européenne et un des plus grands ensembles commerciaux au monde, et qu'elle est essentielle pour le bon fonctionnement du marché unique dans l'intérêt à la fois des entreprises et des citoyens de l'Union». Par conséquent, il a également invité la Commission «à élaborer une stratégie et un calendrier clairs, cohérents et ambitieux afin de veiller à ce que tous les éléments nécessaires à la mise en œuvre des systèmes douaniers de l'Union soient couverts par des propositions appropriées et adaptées à l'évolution actuelle du commerce mondial et à la mise en œuvre du programme de politique commerciale de l'Union». L'objectif spécifique de l'instrument visé par la présente proposition, à savoir contribuer à l'exécution de contrôles douaniers adéquats et équivalents par l'achat, la maintenance et la mise à niveau d'équipements de contrôle douanier, répond précisément à cette invitation.

Le nouvel instrument relatif aux équipements de contrôle douanier qui est proposé vise à améliorer l'équivalence des contrôles douaniers réalisés dans l'ensemble des États membres afin d'éviter le détournement des mouvements de marchandises vers les points les plus faibles. Une intervention de l'Union consacrée aux équipements de contrôle douanier permettra de soutenir l'achat, la maintenance et la mise à niveau des équipements de détection éligibles destinés aux contrôles douaniers au sens large. L'instrument couvrira également les équipements de détection utilisés à des fins de contrôle dépassant le cadre des contrôles douaniers tant que ces derniers constituent la finalité première.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

La présente proposition est en parfaite adéquation avec la réalisation des objectifs de l'union douanière et contribuera à leur concrétisation. Il est en effet essentiel de garantir l'équivalence des contrôles douaniers aux frontières extérieures de l'Union afin d'éviter le détournement des mouvements de marchandises vers les points les plus faibles. Cet objectif est important non seulement en raison de la fonction traditionnelle de perception de recettes de la douane, mais aussi pour garantir la sûreté et la sécurité. Par ailleurs, ces contrôles régissant la circulation des marchandises aux frontières extérieures ne devraient pas entraver le commerce légitime, mais au contraire le faciliter. Cependant, à l'heure actuelle, il existe un déséquilibre qui s'explique en partie par les différences de capacités et de ressources disponibles dans les États membres. Leur aptitude à réagir aux défis engendrés par les modèles économiques mondiaux et les chaînes d'approvisionnement en constante évolution dépend non seulement de la composante humaine, mais aussi de la possibilité de disposer d'équipements de contrôle modernes et fiables.

L'instrument proposé viendra compléter les actions prévues au titre du programme Douane. L'instrument relatif aux équipements de contrôle douanier ne financera notamment que l'achat, la maintenance et la mise à niveau des équipements éligibles, tandis que le programme Douane apportera un soutien à toutes les actions connexes, telles que les actions

⁹ Voir par exemple: Résolution du Parlement européen sur les défis à relever dans le cadre de la mise en œuvre du code des douanes de l'Union [2016/3024(RSP)]

de coopération aux fins de l'évaluation des besoins en matière d'équipements ou, le cas échéant, la formation relative aux équipements achetés.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La présente proposition est pleinement cohérente avec les politiques de l'Union dans le domaine de la sûreté et de la sécurité. Depuis la mise en place de l'union douanière, le rôle des autorités douanières dans la gestion des frontières extérieures a beaucoup évolué et leurs responsabilités vont à présent bien au-delà de leur rôle traditionnel dans la surveillance et la facilitation du commerce de l'Union et dans la protection de ses intérêts économiques et financiers. Les douanes assument en effet un nombre croissant de responsabilités dans le domaine de la sûreté et de la sécurité. Cette nouvelle réalité ne produit pas ses effets uniquement sur les autorités douanières, mais touche également d'autres services ou organes tels que la police, les gardes-frontières, les autorités chargées de la santé et de la protection des consommateurs. En finançant des équipements à finalités multiples (sécurité, contrôle des frontières et contrôle douanier), tout en conservant le contrôle douanier comme but premier, la présente proposition permettra de maximiser les effets du budget de l'Union en favorisant le partage et l'interopérabilité des équipements de contrôle et en promouvant ainsi la coopération interservices en tant qu'élément de la gestion intégrée des frontières de l'Union par les différentes parties prenantes (autorités douanières, gardes-frontières, etc.), conformément à l'article 4, point e), du règlement (UE) 2016/1624¹⁰.

Des synergies seront créées entre le programme de l'Union européenne en matière de lutte contre la fraude, qui poursuit spécifiquement l'objectif de protection des intérêts financiers de l'Union, et l'instrument relatif aux équipements de contrôle douanier, qui favorise le bon fonctionnement de l'union douanière et, ce faisant, contribue à la protection des intérêts économiques et financiers de l'Union et de ses États membres. Ces programmes auront donc chacun un objet distinct, mais présenteront des complémentarités potentielles.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Le présent règlement institue le Fonds pour la gestion intégrée des frontières conjointement avec le règlement (UE) .../2018 portant création de l'instrument de soutien financier dans le domaine de la gestion des frontières et des visas. Étant donné le large éventail d'objectifs sur lesquels doivent porter les deux instruments, il convient de se fonder sur différentes bases dans les traités. Dès lors, il n'est juridiquement pas possible d'instituer le Fonds pour la gestion intégrée des frontières en tant que programme de dépenses unique. Il est donc proposé de l'instituer en tant que cadre de financement global comprenant deux propositions sectorielles - dont la présente.

En ce qui concerne la présente proposition, le financement des équipements de contrôle douanier exige le recours à plusieurs bases juridiques, car les équipements peuvent avoir des objectifs distincts mais corrélés:

¹⁰ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil (JO L 251 du 16.9.2016, p. 1).

- l'article 33 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui appelle à une action de l'Union en ce qui concerne la coopération douanière et l'union douanière de l'UE;
- l'article 114 du TFUE, qui appelle à une action de l'Union en ce qui concerne le marché intérieur; ainsi que
- l'article 207 du TFUE, qui appelle à une action de l'Union en ce qui concerne la politique commerciale commune.

Une action de l'Union est également justifiée en raison des obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux, notamment dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Bien que l'union douanière soit un domaine de compétence exclusive soumis à une législation européenne largement harmonisée, la mise en œuvre de cette législation incombe aux différents États membres. Chaque État membre détermine donc les moyens, notamment les équipements, qu'il alloue aux contrôles douaniers.

Cependant, à l'heure actuelle, les différences géographiques créent des déséquilibres entre les États membres. Selon la nature de la frontière extérieure, les ressources et les besoins des États membres en matière d'équipements de contrôle douanier varient. Ainsi, les ports de grande taille traitant des volumes importants génèrent des recettes plus élevées, qui, à leur tour, augmentent les montants dont disposent les autorités douanières pour couvrir leurs frais de perception, tout en permettant des synergies dans l'utilisation des équipements. En revanche, il faut beaucoup de matériel et d'équipements pour outiller correctement et rendre opérationnelles les longues frontières terrestres comportant un grand nombre de petits points de passage commerciaux; les ressources à la disposition des autorités douanières pour couvrir leurs frais s'en trouvent dès lors réduites. Les actions de l'Union en cours se sont avérées limitées et insatisfaisantes. En outre, l'inaction au niveau de l'Union en ce qui concerne ces déséquilibres risque d'aggraver les tensions politiques émergentes et, à terme, d'augmenter les possibilités laissées aux citoyens et aux opérateurs économiques mal intentionnés d'exploiter les points de passage frontaliers les plus faibles.

- **Proportionnalité**

La proposition n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ses objectifs. La proposition se fonde sur un élément de centralisation – la création de groupes d'étude composés d'États membres qui évaluent conjointement les besoins en équipements et déterminent les normes communes optimales pour ces derniers – afin de favoriser l'homogénéité et la rationalité dans l'achat, la maintenance et la mise à niveau d'un minimum d'équipements de contrôle douanier aux frontières de l'Union. Dans les limites de la convention de subvention, la décision finale en matière de passation de marchés publics est ensuite laissée aux États membres.

Aux fins de la mise en œuvre de l'instrument, la Commission assume, en vertu de l'article 17 du traité sur l'Union européenne (TUE), des fonctions de coordination, d'exécution et de gestion conformément aux conditions prévues par les traités.

- **Choix de l'instrument**

Conformément à la conclusion des analyses d'impact correspondantes, l'intervention de l'Union au moyen d'un instrument de financement est appropriée. La proposition de la

Commission concernant le nouvel instrument relatif aux équipements de contrôle douanier prend la forme d'un règlement, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Consultation des parties intéressées

En tant que nouvelle initiative, l'instrument relatif aux équipements de contrôle douanier ne peut pas bénéficier directement d'enseignements tirés des évaluations d'expériences passées. Toutefois, les défis et les besoins dans le domaine des équipements de contrôle douanier ont été examinés dans le contexte d'une étude relative au programme Douane pour l'après-2020 commandée à un contractant externe. Une enquête ad hoc ainsi que des entretiens et des études de cas spécifiques ont notamment été réalisés. En outre, une consultation publique ouverte globale, qui a été organisée du 10 janvier 2018 au 9 mars 2018 en ce qui concerne les fonds de l'Union pour l'investissement, la recherche et l'innovation, les petites et moyennes entreprises et le marché unique, abordait entre autres le volet douanier. Un résumé de l'ensemble de ces contributions figure à l'annexe 2 de l'analyse d'impact accompagnant la présente proposition.

Toutes ces activités ont confirmé la nécessité d'une action de l'Union et laissent présager une forte valeur ajoutée européenne. En effet, l'augmentation constante des volumes de marchandises, ainsi que le besoin croissant en contrôles rapides et efficaces aux frontières, déterminent non seulement la fonction traditionnelle de perception de recettes de la douane, mais aussi la nécessité de renforcer considérablement le contrôle, à l'entrée et à la sortie, des marchandises aux frontières extérieures de l'Union pour garantir la sûreté et la sécurité. Par ailleurs, ces contrôles régissant la circulation des marchandises aux frontières extérieures ne devraient pas entraver le commerce légitime, mais au contraire le faciliter. Les équipements de contrôle douanier constituent un élément essentiel pour la réalisation de ces objectifs et il est dès lors urgent de prévoir un instrument de l'Union visant à lutter contre les déséquilibres actuels et à assurer ce faisant une application uniforme des règles douanières aux frontières de l'Union.

• Analyse d'impact

La présente proposition est étayée par une analyse d'impact qui porte conjointement sur les propositions relatives au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et au Fonds pour la gestion intégrée des frontières, lequel inclut l'instrument considéré et l'instrument de soutien financier dans le domaine de la gestion des frontières et des visas.

L'analyse d'impact a reçu le 13 avril 2018 un avis favorable du comité d'examen de la réglementation, qui a recommandé d'étoffer davantage les explications concernant le nouvel instrument relatif aux équipements de contrôle douanier, notamment en ce qui concerne l'opportunité d'opter pour un mode de gestion directe. Cet aspect a été pris en compte dans la dernière version de l'analyse d'impact qui a fourni des précisions tant dans le corps du texte que dans l'annexe 6 consacrée spécifiquement à la manière dont l'instrument est conçu dans sa globalité.

La principale option analysée concerne le mode de gestion, c'est-à-dire décider de si l'achat, la maintenance et l'évolution des instruments de contrôle douanier couverts par l'instrument devraient reposer sur l'attribution de subventions aux autorités nationales ou sur la gestion partagée. Les discussions avec d'autres services de la Commission mettant en œuvre la gestion

partagée ont clairement montré qu'outre sa complexité, ce mode de gestion n'apporterait pas la cohérence globale et la coordination transfrontière nécessaires aux douanes en vue d'assurer un niveau équivalent de contrôle dans l'ensemble des États membres. De plus, étant donné l'absence de coopération entre les États membres si chacun d'entre eux devait élaborer son propre plan national de manière indépendante, la gestion partagée ne favorise pas le partage d'expériences et de compétences techniques ni l'échange de bonnes pratiques, qui sont des avantages importants attendus de cette intervention en faveur d'une mise en œuvre uniforme des règles douanières de l'Union.

L'option privilégiée est une gestion directe par l'attribution de subventions aux autorités nationales. Cette nouvelle intervention de l'Union vise en effet à remédier aux déséquilibres actuels entre les États membres et à garantir une équivalence dans la réalisation des contrôles douaniers dans l'ensemble de l'union douanière. Un tel objectif nécessite à l'évidence une coordination au-delà des frontières nationales, et une approche centralisée par gestion directe est la meilleure façon d'y parvenir. Comme les autorités nationales, et non l'Union, devraient continuer à détenir directement les équipements qu'elles utilisent pour l'exercice de leurs fonctions aux frontières de l'Union, l'intervention de cette dernière devrait prendre la forme de subventions accordées aux États membres pour soutenir l'achat, la maintenance et l'évolution des équipements de contrôle douanier selon des normes prédéfinies par type de frontière. Par ailleurs, la gestion directe est le mécanisme de mise en œuvre des actions existantes dans le domaine douanier, qu'il s'agisse du programme Douane ou du programme Hercule III. Cette approche est également appropriée étant donné qu'elle ne porte que sur un nombre limité de bénéficiaires, à savoir les 27 États membres

- **Simplification**

L'instrument a été conçu de manière à rester très simple: des groupes d'étude procèdent à une évaluation initiale des besoins et un programme de travail est ensuite adopté. La gestion directe s'appuiera sur des subventions et permettra d'appliquer plusieurs simplifications prévues par le règlement financier et ses modalités d'application, notamment en ce qui concerne les exceptions aux appels à propositions.

- **Droits fondamentaux**

La proposition n'a pas d'incidence particulière sur les droits fondamentaux.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition de la Commission relative au prochain cadre pluriannuel comprend une proposition de 9 318 millions d'EUR (en prix courants) en faveur du Fonds pour la gestion intégrée des frontières pour la période 2021-2027. Dans cette enveloppe globale, les ressources financières disponibles pour la mise en œuvre du présent règlement spécifique s'élèvent à 1,3 milliard d'EUR (en prix courants).

Bien qu'élevés en termes absolus, ce montant ne représente qu'une partie du déficit d'investissement estimé. Selon les informations recueillies auprès des États membres en 2014-2015, le déficit d'investissement s'élevait en effet à environ 2,3 milliards d'EUR sur une période de 5 ans. Toutefois, l'intervention de l'Union ne devrait pas nécessairement couvrir la totalité du déficit d'investissement car le niveau de l'intervention de l'Union devrait être examiné dans le contexte plus large des droits de douane en tant que ressource propre, dont

les États membres retiennent actuellement 20 %¹¹ (soit un montant de 4,7 milliards d'EUR en 2015) afin de couvrir leurs dépenses et leurs investissements en matière de douane.

De même, le niveau de l'intervention de l'Union devrait être considéré en proportion du volume total des échanges avec l'extérieur, que les contrôles douaniers permettent de surveiller mais aussi de faciliter. Dans le cadre de la mise en œuvre de la politique commerciale de l'Union, les douanes traitent quotidiennement un énorme volume d'échanges: la valeur statistique globale des échanges commerciaux de l'UE-28 s'élevait à 3 460 milliards d'EUR en 2016 (1 750 milliards d'EUR pour les exportations et 1 710 milliards d'EUR pour les importations), soit 9,5 milliards d'EUR par jour. L'intervention de l'Union représenterait donc moins de 0,01 % du volume des échanges avec l'extérieur.

L'instrument sera mis en œuvre au moyen d'un mode de gestion directe et en fonction de priorités. Les programmes de travail seront mis au point – avec les parties intéressées au moyen d'évaluations des besoins – et préciseront les priorités pour une période donnée.

L'instrument relatif aux équipements de contrôle douanier aura une incidence sur les recettes de l'Union et des États membres. Bien que cela ne soit pas quantifiable, il est prévu que le programme permette de faciliter et de rationaliser la perception par les autorités douanières des droits de douane ainsi que de la TVA et des droits d'accise à l'importation. Grâce à l'amélioration de la qualité des contrôles, les administrations douanières protégeront de manière plus efficace les intérêts financiers et économiques de l'Union et des États membres.

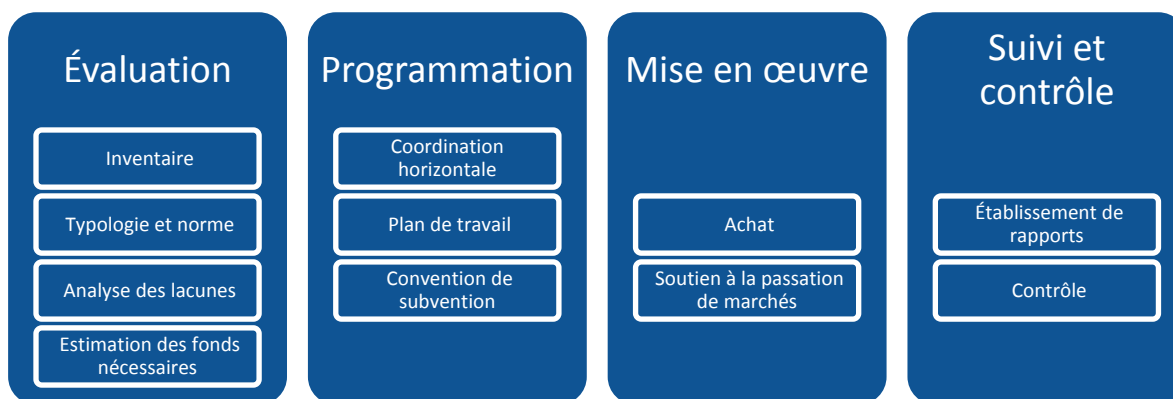
5. AUTRES ÉLÉMENTS

• Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information

En tant que nouveau domaine d'intervention de l'Union, il sera de la plus haute importance de veiller à ce que l'instrument relatif aux équipements de contrôle douanier soit centré sur les résultats. Des décisions politiques seront également nécessaires avant le déploiement complet des actions: tandis que les activités en cours du programme Douane 2020 permettaient d'établir un bilan de la situation aux frontières terrestres extérieures de l'Union et d'en dresser une carte en termes de présence des agents des douanes et de disponibilité des équipements à tous les points de passage frontaliers concernés, seules des informations limitées sont actuellement disponibles en ce qui concerne les frontières maritimes et aériennes et les centres de transit postaux.

Au vu de la situation, un modèle ad hoc adapté aux réalités et aux besoins spécifiques a donc été conçu. Il se fonde sur l'exigence d'une coordination centrale – dépassant les frontières nationales afin d'assurer des conditions de concurrence équitables – profondément ancrée dans les compétences techniques et les expériences nationales. Quatre modules correspondant à quatre étapes recensées permettront d'atteindre les objectifs généraux et spécifiques définis:

¹¹ La proposition [COM(2018) 325 final] de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne suggère de ramener les frais de perception retenus par les États membres de 20 % à leur niveau initial de 10 %.



L'annexe 6 de l'analyse d'impact détaille chacun de ces quatre modules. En quelques mots, le processus se déroulera comme suit:

- la première étape consistera à évaluer les besoins à chaque type de frontière: terre, mer, air, centres de transit postaux. Concrètement, elle reproduira le succès rencontré par l'expérience de l'équipe CELBET¹² - l'équipe d'experts douaniers de la frontière terrestre est et sud-est de l'Union - qui a dressé un inventaire des équipements aux frontières terrestres de l'Union en traitant plus de 9 200 champs de données provenant de 172 points de passage frontaliers; l'équipe a ainsi recensé les principales caractéristiques de ces points de passage et en a proposé une typologie (par exemple, points de passage routiers par opposition à ferroviaires, avec trafic de poids lourds ou uniquement trafic non commercial); la liste des équipements normalisés proposés pour chacune des catégories a ensuite été dressée et en conclusion, une analyse de l'écart entre l'inventaire et les normes définies a permis d'estimer les fonds nécessaires.
- La deuxième étape sera axée sur la programmation, dont le programme de travail et les conventions de subvention correspondantes seront les principaux résultats. Étant donné qu'une évaluation distincte sera disponible pour chaque type de frontière, le travail ne se limitera pas à vérifier l'éligibilité mais portera plutôt sur l'organisation de l'affectation des fonds en fonction des priorités, des menaces et des volumes en matière de douane. En outre, les choix politiques seront nécessaires au moment de l'adoption du programme de travail.
- La troisième étape sera la mise en œuvre: une fois les conventions de subvention signées, les États membres se procureront les équipements conformément aux conditions du contrat.
- La quatrième et dernière étape sera le suivi et le contrôle.

Afin de garantir la régularité du suivi et des rapports, la proposition établit un cadre spécifique pour assurer le suivi des résultats obtenus par l'instrument et des actions menées au titre de ce dernier. Ce suivi et ces rapports se fonderont sur des indicateurs permettant de mesurer les effets des actions réalisées dans le cadre du programme à l'aune de critères prédéfinis. Les exigences proportionnées en matière d'établissement de rapports incluront des informations sur les équipements au-delà d'un certain seuil.

En outre, la Commission exécutera une évaluation intermédiaire et une évaluation finale. Ces évaluations seront effectuées conformément aux paragraphes 22 et 23 de l'accord

¹² https://ec.europa.eu/taxation_customs/expert-teams-europa_en

interinstitutionnel du 13 avril 2016¹³, dans lesquels les trois institutions confirment que les évaluations de la législation et des politiques existantes devraient servir de base aux analyses d'impact relatives aux différentes solutions envisageables pour la mise en œuvre d'autres actions. Les évaluations apprécieront les effets de l'instrument sur le terrain au moyen d'indicateurs et de valeurs cibles ainsi que d'une analyse détaillée de son degré de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'apport d'une valeur ajoutée de l'Union suffisante et de cohérence par rapport aux autres politiques de l'Union. Elles contiendront des enseignements sur la manière de détecter les éventuels problèmes et lacunes survenus ou susceptibles de survenir, afin d'améliorer encore les actions ou leurs résultats et de contribuer à optimiser leurs effets. Elles recenseront et quantifieront aussi les coûts, bénéfiques et économies liés à la réglementation.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

Chapitre premier: Dispositions générales

Le présent règlement institue le Fonds pour la gestion intégrée des frontières conjointement avec le règlement (UE) 2018/XXX portant création de l'instrument de soutien financier dans le domaine de la gestion des frontières et des visas¹⁴. Les liens sont étroits entre les deux instruments: l'instrument qui fait l'objet de la présente proposition finance les équipements destinés au contrôle des marchandises aux frontières de l'Union, tandis que l'achat d'équipements au titre de l'autre instrument (qui soutient également d'autres actions liées à la gestion intégrée des frontières) sera exclusivement axé sur les contrôles dans le contexte de la gestion des frontières et des visas. Il est nécessaire d'instituer le Fonds pour la gestion intégrée des frontières en tant que cadre de financement global comprenant deux propositions spécifiques à chaque secteur: en effet, étant donné le large éventail d'objectifs à couvrir, il faut se fonder sur deux bases juridiques différentes.

Le présent instrument est donc essentiellement axé sur le soutien à l'union douanière et aux autorités douanières. Conformément à la base juridique, les équipements seront avant tout destinés aux contrôles douaniers, ce qui est à interpréter comme couvrant non seulement la réglementation douanière, mais également la législation relative à la circulation des marchandises entre le territoire douanier de l'Union et les territoires situés à l'extérieur de celle-ci, à savoir d'autres actes législatifs liés à la dimension extérieure du marché intérieur, à la politique commerciale commune et à d'autres politiques communes de l'Union ayant une portée commerciale, ainsi qu'à la sécurisation de l'ensemble de la chaîne logistique.

L'instrument vise à soutenir l'union douanière et les autorités douanières en vue de préserver les intérêts financiers et économiques de l'Union et de ses États membres, d'assurer la sécurité et la sûreté et de protéger l'Union du commerce déloyal et illégal tout en facilitant les activités économiques légitimes. Concrètement, l'instrument a pour objectif spécifique de contribuer à la réalisation de contrôles douaniers adéquats et équivalents par l'achat, la maintenance et la mise à niveau d'équipements de contrôle douanier appropriés, modernes et fiables.

L'instrument sera mis en œuvre en gestion directe, notamment au moyen de subventions. Afin de garantir l'efficacité et l'interopérabilité de tous les équipements achetés avec l'appui des

¹³ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 13 avril 2016 «Mieux légiférer» (JO L 123 du 12.5.2016, p. 1).

¹⁴ COM(2018) 473.

programmes de l'Union, la Commission mettra en place un mécanisme de coordination dans le contexte de la préparation du programme de travail.

Chapitre II: Éligibilité

L'instrument permettra de financer l'achat, la maintenance et la mise à niveau des équipements éligibles destinés en premier lieu à l'exécution de contrôles douaniers. La plupart des équipements de contrôle douanier pouvant être également ou accessoirement adaptés à des contrôles de conformité relatifs à d'autres textes législatifs (par exemple, les dispositions relatives aux visas ou à la police), les équipements dont la finalité dépasse les contrôles douaniers ne sont pas exclus: au contraire, leur utilisation pour ces autres fins est expressément autorisée. Cela permettra d'optimiser les effets des actions pouvant être financées par l'instrument faisant l'objet de la présente proposition.

Afin de veiller à ce que l'affectation des fonds soit ciblée et qu'elle respecte les critères de priorité, l'instrument inclut des critères d'éligibilité particuliers et prévoit également l'inéligibilité de certains coûts. Concrètement, à l'exception d'une liste claire de coûts non éligibles, les équipements ne doivent être éligibles que s'ils poursuivent l'un des six objectifs suivants: inspection non intrusive; détection d'objets cachés sur des êtres humains; détection des rayonnements et identification de nucléides; analyse d'échantillons en laboratoires; échantillonnage et analyse sur le terrain des échantillons; fouille à l'aide de dispositifs portables. L'annexe 1 dresse une liste indicative des équipements ventilée selon l'objectif du contrôle douanier. Les besoins pouvant évoluer au cours du temps, la Commission est habilitée à réviser, au moyen d'actes délégués, cette liste d'objectifs des contrôles douaniers ainsi que l'annexe 1.

En plus de l'achat, la maintenance et la mise à niveau des équipements éligibles, le cas échéant, l'instrument financera également l'achat ou la mise à niveau des équipements de contrôle douanier pour tester de nouveaux éléments ou de nouvelles fonctionnalités dans des conditions de fonctionnement. Il s'agit d'une étape nécessaire avant que les États membres ne se lancent dans des achats à grande échelle de ce type d'équipements. Les essais dans des conditions de fonctionnement sont une étape supplémentaire par rapport aux actions de recherche menées dans le cadre du programme Horizon. Afin de retirer tous les avantages possibles du financement de l'Union tout en évitant les chevauchements, la Commission assurera une coordination appropriée entre les deux instruments dans le cadre de la préparation des programmes de travail.

Afin de générer la valeur ajoutée européenne la plus élevée possible, l'instrument sera ouvert à toutes les administrations des États membres exerçant des fonctions dans le domaine des douanes ou dans un domaine connexe. Afin de pouvoir bénéficier d'un financement, une autorité douanière d'un État membre devra fournir les informations nécessaires à l'évaluation des besoins prévue à l'article 11, paragraphe 3.

Le règlement (UE) 2018/XXX du Parlement européen et du Conseil¹⁵ établit le programme Douane pour la coopération dans le domaine des douanes afin de soutenir l'union douanière et les autorités douanières. Afin de préserver la cohérence et la coordination horizontale des actions de coopération, il est approprié de mettre toutes ces actions en œuvre dans le cadre d'un seul acte législatif et d'un seul ensemble de règles. Par conséquent, le

¹⁵ COM(2018) 442.

présent instrument ne soutiendra que l'achat, la maintenance et la mise à niveau des équipements de contrôle douanier éligibles, tandis que le programme Douane pour la coopération dans le domaine des douanes apportera un soutien à des actions connexes, telles que les actions de coopération en vue de l'évaluation des besoins ou de la formation nécessaire pour les équipements concernés.

Chapitre III: Subventions

Les subventions seront attribuées conformément aux dispositions du règlement financier. Étant donné l'identité particulière des bénéficiaires de l'instrument – qu'il s'agisse d'autorités douanières ou d'États membres – et conformément aux dérogations prévues dans le règlement financier, les subventions seront octroyées sans appel à propositions.

Si plusieurs programmes sont susceptibles de contribuer à une même action unique, les chevauchements des financements devraient être exclus. Une disposition ad hoc empêche dès lors que le financement de l'Union au titre de plusieurs instruments ne couvre les mêmes coûts.

Chapitre IV: Programmation, suivi, évaluation et contrôle

L'instrument sera mis en œuvre au moyen de programmes de travail qui devront être adoptés par la Commission conformément à la procédure d'examen visée à l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

L'élaboration du programme de travail se fondera sur les évaluations des besoins telles qu'elles sont résumées ci-dessus et détaillées à l'annexe 6 de l'analyse d'impact. Ces évaluations des besoins seront exécutées dans le cadre du programme Douane 2020 et, à compter de 2021, dans le cadre du nouveau programme Douane.

Un cadre global pour le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports est mis en place afin de veiller à ce que l'instrument atteigne ses objectifs. Le système d'évaluation garantira notamment que les données destinées à l'évaluation de l'instrument seront collectées de manière efficiente, efficace et en temps opportun, et qu'elles présentent le niveau de granularité approprié; ces données et informations seront communiquées à la Commission d'une manière qui respecte les autres dispositions légales; par exemple, les données à caractère personnel seront anonymisées si cela est nécessaire. Pour ce faire, des obligations de déclaration proportionnées seront imposées aux bénéficiaires de fonds de l'Union.

Chapitre V: Exercice de la délégation et comité

La Commission est habilitée à adopter des actes délégués aux fins suivantes:

- la révision des finalités des contrôles, à savoir les critères d'éligibilité essentiels car ils peuvent évoluer considérablement au fil du temps en fonction des priorités, des menaces et des technologies en matière de douane, ainsi que
- la modification de l'annexe 2 en vue de réviser ou de compléter les indicateurs, lorsque cela est jugé nécessaire, et de compléter le présent règlement par des dispositions sur la mise en place d'un cadre de suivi et d'évaluation.

Le comité assistera la Commission. Afin de garantir la cohérence et la coordination horizontale de toutes les actions en matière de douane au titre du présent instrument et du programme Douane, il est proposé d'instituer un comité unique. Puisque ce comité existe déjà dans le cadre du programme Douane 2020 et qu'il est prévu de le confirmer dans le cadre du nouveau programme Douane, il est proposé que ce comité du programme Douane soit également compétent en ce qui concerne le présent instrument.

Chapitre VI: Dispositions transitoires et finales

Des informations ciblées, cohérentes, efficaces et proportionnées seront fournies à divers groupes, notamment aux médias et au grand public.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

portant création, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, de l'instrument de soutien financier relatif aux équipements de contrôle douanier

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 33, 114 et 207

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis du Comité économique et social européen¹,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Les 2 140 bureaux de douane² présents aux frontières extérieures de l'Union européenne doivent être correctement équipés afin d'assurer le fonctionnement de l'union douanière. Le besoin en contrôles de niveaux adéquats et équivalents va croissant non seulement pour assurer la fonction traditionnelle de la douane, à savoir la perception de recettes, mais aussi de plus en plus pour répondre à la nécessité de renforcer notablement le contrôle des marchandises qui entrent dans l'Union, ou en sortent, et ce afin de garantir la sûreté et la sécurité. Toutefois, dans le même temps, ces contrôles régissant la circulation des marchandises aux frontières extérieures ne devraient pas entraver le commerce légitime avec les pays tiers, mais au contraire le faciliter.
- (2) À l'heure actuelle, les performances du contrôle douanier exécuté par les États membres sont déséquilibrées. Ce déséquilibre s'explique à la fois par des différences géographiques entre les États membres ainsi que par des disparités dans leurs capacités et ressources respectives. L'aptitude des États membres à réagir aux défis engendrés par l'évolution constante, au niveau mondial, des modèles économiques et des chaînes d'approvisionnement dépend non seulement de la composante humaine, mais aussi de la possibilité de disposer d'équipements de contrôle douanier modernes et fiables. La fourniture d'équipements de contrôle douanier de niveaux équivalents est dès lors un élément de réponse important dans la résolution des déséquilibres existants. Cela améliorera l'équivalence des contrôles douaniers réalisés dans l'ensemble des États membres et permettra ainsi d'éviter le détournement des flux de marchandises vers les points les plus faibles.

¹ JO C du , p. .

² L'annexe du rapport annuel 2016 relatif aux performances de l'union douanière est disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/publications/annual-activity-report-2016-taxation-and-customs-union_en.

- (3) Les États membres ont exprimé à maintes reprises la nécessité d'un soutien financier et ont demandé une analyse approfondie des équipements nécessaires. Dans ses conclusions relatives au financement des douanes du 23 mars 2017³, le Conseil a invité la Commission à «évaluer la possibilité de financer les besoins en équipements techniques au titre des futurs programmes financiers de la Commission» ainsi qu'à «améliorer la coordination et [...] la coopération entre les autorités douanières et d'autres services répressifs à des fins de financement».
- (4) Conformément au règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil⁴, on entend par «contrôles douaniers» non seulement les actes spécifiques accomplis pour garantir la conformité avec la législation douanière mais aussi avec les autres dispositions régissant l'entrée, la sortie, le transit, la circulation, le stockage et la destination particulière de marchandises circulant entre le territoire douanier de l'Union et les pays ou les territoires situés en dehors de ce dernier, et la présence et la circulation sur le territoire douanier de l'Union de marchandises non-Union et de marchandises placées sous le régime de la destination particulière. Ces autres dispositions habilitant les autorités douanières à effectuer des tâches de contrôle spécifiques incluent les dispositions relatives à la fiscalité, notamment en ce qui concerne les droits d'accises et la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que celles relatives à la dimension extérieure du marché intérieur, à la politique commerciale commune et d'autres politiques communes de l'Union ayant une portée commerciale, à la sécurisation de l'ensemble de la chaîne logistique et à la protection des intérêts économiques et financiers de l'Union et de ses États membres.
- (5) Le soutien à la mise en place de niveaux adéquats et équivalents de contrôles douaniers aux frontières extérieures de l'Union permet de maximiser les bénéfices de l'union douanière. Une intervention de l'Union en faveur des équipements de contrôle douanier qui corrigerait les déséquilibres actuels contribuerait en outre à la cohésion globale entre les États membres. Au vu des défis auxquels le monde est confronté, notamment le besoin constant de protéger les intérêts financiers et économiques de l'Union et de ses États membres tout en facilitant le flux des échanges légitimes, la disponibilité d'équipements modernes et fiables aux frontières extérieures est indispensable.
- (6) Il est dès lors opportun de créer l'instrument de soutien financier relatif aux équipements de contrôle douanier.
- (7) Les autorités douanières des États membres ayant assumé un nombre croissant de responsabilités, qui, souvent, s'étendent jusqu'au domaine de la sécurité et s'exercent aux frontières extérieures, il est nécessaire de garantir des niveaux équivalents des contrôles aux frontières et des contrôles douaniers aux frontières extérieures par l'octroi d'un soutien financier adéquat aux États membres. En ce qui concerne les contrôles des marchandises et des personnes, il est tout aussi important de promouvoir la coopération interservices aux frontières de l'Union entre les autorités nationales de chaque État membre chargées du contrôle aux frontières ou d'autres missions exécutées aux frontières.

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/22301/st09581en17-vf.pdf> et <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7586-2017-INIT/fr/pdf>

⁴ 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).

- (8) Il convient dès lors d'instituer un Fonds pour la gestion intégrée des frontières (le «Fonds»).
- (9) En raison des particularités juridiques qui caractérisent le titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ainsi que les différentes bases juridiques applicables aux politiques en matière de frontières extérieures et de contrôles douaniers, il n'est juridiquement pas possible de créer le Fonds sous la forme d'un instrument unique.
- (10) Le Fonds devrait donc être créé sous la forme d'un cadre global de soutien financier de l'Union dans le domaine de la gestion des frontières, comprenant l'instrument de soutien financier relatif aux équipements de contrôle douanier (ci-après dénommé l'«instrument»), institué par le présent règlement, ainsi que l'instrument de soutien financier dans le domaine de la gestion des frontières et des visas, créé par le règlement (UE) n° .../... du Parlement européen et du Conseil⁵.
- (11) Le présent règlement établit l'enveloppe financière de l'instrument qui constitue le montant de référence privilégié, au sens du point 17 de l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière⁶, pour le Parlement européen et le Conseil au cours de la procédure budgétaire annuelle.
- (12) Le règlement (UE, Euratom) [2018/XXXX] du Parlement européen et du Conseil⁷ (ci-après le «règlement financier») s'applique au présent instrument. Il énonce les règles relatives à l'exécution du budget de l'Union, y compris celles sur les subventions.
- (13) Le règlement (UE) 2018/XXX du Parlement européen et du Conseil⁸ établit le programme Douane aux fins de la coopération dans le domaine douanier afin de soutenir l'union douanière et les autorités douanières. Afin de préserver la cohérence et la coordination horizontale des actions de coopération, il est approprié de mettre toutes ces actions en œuvre dans le cadre d'un seul acte législatif et d'un seul ensemble de règles. Par conséquent, le présent instrument ne devrait soutenir que l'achat, la maintenance et la mise à niveau des équipements de contrôle douanier éligibles, tandis que le programme Douane établi aux fins de la coopération dans le domaine douanier devrait apporter un soutien à des actions connexes, telles que les actions de coopération en vue de l'évaluation des besoins ou de la formation nécessaire pour les équipements concernés.
- (14) En outre, le cas échéant, l'instrument devrait également financer l'achat ou la mise à niveau d'équipements de contrôle douanier en vue de tester de nouveaux éléments ou de nouvelles fonctionnalités en conditions d'exploitation avant que les États membres ne se lancent dans des achats à grande échelle de ce type de nouveaux équipements. Les essais en conditions d'exploitation devraient notamment faire suite aux résultats de la recherche en matière d'équipements de contrôle douanier dans le cadre du règlement (UE) 2018/XXX⁹.

⁵ COM(2018) 473.

⁶ Accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 373 du 20.12.2013, p. 1).

⁷ COM(2016) 605.

⁸ COM(2018) 442.

⁹ COM(2018) 435.

- (15) La plupart des équipements de contrôle douanier peuvent être également ou accessoirement adaptés à des contrôles de conformité relatifs à d'autres textes législatifs, tels que les dispositions relatives à la gestion des frontières, ou à la coopération en matière de visas ou de police. Le Fonds pour la gestion intégrée des frontières a dès lors été conçu en tant que deux instruments complémentaires ayant des champs d'application distincts mais cohérents en vue de l'achat d'équipements. D'une part, l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas établi par le règlement [2018/XXX]¹⁰ exclura les équipements qui peuvent être utilisés à la fois pour la gestion des frontières et le contrôle douanier. D'autre part, l'instrument de soutien financier pour les équipements de contrôle douanier établi par le présent règlement ne financera pas uniquement les équipements dont le contrôle douanier est la finalité première, mais il permettra également l'utilisation de ces derniers à des fins complémentaires, telles que les contrôles et la sécurité aux frontières. Cette répartition des rôles favorisera la coopération interservices en tant qu'élément de l'approche de gestion intégrée des frontières de l'Union, conformément à l'article 4, point e), du règlement (UE) 2016/1624¹¹, et elle permettra ainsi aux autorités douanières et frontalières de collaborer et de maximiser les effets du budget de l'Union par le partage et l'interopérabilité des équipements de contrôle.
- (16) Par dérogation au règlement financier, le financement d'une action par plusieurs instruments ou programmes de l'Union devrait être possible afin de permettre et soutenir, le cas échéant, la coopération et l'interopérabilité entre les domaines. Cependant, en pareils cas, les contributions ne devraient pas pouvoir couvrir les mêmes coûts conformément au principe d'interdiction du double financement établi par le règlement financier.
- (17) Compte tenu de la rapide évolution des priorités douanières, des menaces et des technologies, les programmes de travail ne devraient pas s'étendre sur de longues périodes. Par ailleurs, la nécessité d'établir des programmes de travail annuels augmente la charge administrative tant pour la Commission que pour les États membres, sans que ce soit nécessaire pour la mise en œuvre de l'instrument. Dans ces circonstances, les programmes de travail devraient, en principe, s'étendre sur plus d'un exercice budgétaire.
- (18) Afin de garantir des conditions uniformes pour la mise en œuvre du programme de travail dans le cadre du présent règlement, il convient de conférer des compétences d'exécution à la Commission. Ces compétences devraient être exercées en conformité avec le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil¹².
- (19) Bien qu'une mise en œuvre centralisée soit indispensable pour atteindre l'objectif spécifique consistant à garantir des contrôles douaniers équivalents, des travaux préparatoires sont nécessaires au niveau technique compte tenu de la nature technique de cet instrument. Par conséquent, la mise en œuvre devrait s'appuyer sur des

¹⁰ COM(2018) 473.

¹¹ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil, et la décision 2005/267/CE du Conseil (JO L 251 du 16.9.2016, p. 1).

¹² Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

évaluations des besoins qui dépendent des compétences techniques et de l'expérience au niveau national acquises grâce à la participation des administrations douanières des États membres. Ces évaluations des besoins devraient reposer sur une méthodologie claire prévoyant un nombre minimum de mesures visant à assurer la collecte des informations requises.

- (20) Afin de garantir un suivi et des rapports réguliers, il convient de mettre en place un cadre approprié pour assurer le suivi des résultats obtenus par l'instrument et les actions menées au titre de ce dernier. Ce suivi et cette communication de rapports devraient être fondés sur des indicateurs permettant de mesurer les effets des actions réalisées dans le cadre de l'instrument. Les rapports à fournir devraient inclure des informations sur les équipements de contrôle douanier dépassant un certain seuil de coût.
- (21) Conformément aux paragraphes 22 et 23 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016¹³, il est nécessaire d'évaluer le présent instrument en s'appuyant sur des informations recueillies conformément à des exigences spécifiques en matière de suivi, tout en évitant une réglementation excessive et des lourdeurs administratives, en particulier pour les États membres. S'il y a lieu, ces exigences peuvent contenir des indicateurs mesurables pour servir de base à l'évaluation de l'incidence de l'instrument sur le terrain.
- (22) Afin de réagir de façon adéquate à l'évolution des priorités politiques, des menaces et des technologies, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne la modification des finalités des contrôles douaniers pour les actions éligibles au titre de l'instrument et de la liste des indicateurs permettant de mesurer la réalisation des objectifs spécifiques. Il importe particulièrement que la Commission procède aux consultations appropriées durant son travail préparatoire, y compris au niveau des experts, et que ces consultations soient menées conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016. En particulier, pour assurer leur égale participation à la préparation des actes délégués, le Parlement européen et le Conseil reçoivent tous les documents au même moment que les experts des États membres, et leurs experts ont systématiquement accès aux réunions des groupes d'experts de la Commission traitant de la préparation des actes délégués.
- (23) Conformément au règlement financier, au règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil¹⁴, au règlement (Euratom, CE) n° 2988/95 du Conseil¹⁵, au règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil¹⁶ et au

¹³ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 13 avril 2016 «Mieux légiférer» (JO L 123 du 12.5.2016, p. 1).

¹⁴ Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

¹⁵ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312 du 23.12.1995, p. 1).

¹⁶ Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO L 292 du 15.11.1996, p. 2).

règlement (UE) 2017/1939¹⁷, les intérêts financiers de l'Union doivent être protégés au moyen de mesures proportionnées, notamment par la prévention, la détection et la correction des irrégularités et de la fraude, ainsi que les enquêtes en la matière, par le recouvrement des fonds perdus, indûment versés ou mal employés et, si nécessaire, par l'application de sanctions administratives. En particulier, conformément au règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 et au règlement (Euratom, CE) n° 2185/96, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) peut effectuer des enquêtes administratives, y compris des contrôles et vérifications sur place, en vue d'établir l'existence éventuelle d'une fraude, d'un acte de corruption ou de toute autre infraction pénale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Conformément au règlement (UE) 2017/1939, le Parquet européen peut mener des enquêtes et engager des poursuites dans le cadre de la lutte contre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, comme prévu par la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil¹⁸. Conformément au règlement financier, toute personne ou entité qui reçoit des fonds de l'Union doit coopérer pleinement à la protection des intérêts financiers de l'Union et accorder les droits et accès nécessaires à la Commission, à OLAF, au Parquet européen et à la Cour des comptes européenne et veiller à ce que tout tiers participant à l'exécution des fonds de l'Union accorde des droits équivalents.

- (24) Les règles financières horizontales adoptées par le Parlement européen et le Conseil sur la base de l'article 322 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'appliquent au présent règlement. Ces règles sont énoncées dans le règlement financier et fixent notamment les modalités d'établissement et d'exécution du budget au moyen de subventions, de marchés, de prix et d'exécution indirecte et organisent le contrôle de la responsabilité des acteurs financiers. Les règles adoptées sur la base de l'article 322 du TFUE concernent également la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans les États membres, étant donné que le respect de l'état de droit est une condition préalable essentielle à la bonne gestion financière et à un financement efficace de l'Union.
- (25) Les types de financement et les modes d'exécution prévus par le présent règlement devraient être choisis en fonction de leur capacité à atteindre l'objectif spécifique des actions et à produire des résultats, compte tenu notamment des coûts liés aux contrôles, de la charge administrative et du risque attendu de non-respect des règles. Il conviendrait d'envisager le recours aux montants forfaitaires, aux taux forfaitaires et aux coûts unitaires, ainsi qu'au financement non lié aux coûts, tel que visé à l'article 125, paragraphe 1, du règlement financier.
- (26) Étant donné que l'objectif du présent règlement, à savoir l'établissement d'un instrument qui soutienne l'union douanière et les autorités douanières, ne peut pas être atteint de manière suffisante par les seuls États membres en raison des déséquilibres objectifs existant au niveau géographique, mais peut, en raison du niveau équivalent et de la qualité du contrôle douanier qu'une approche coordonnée et un financement centralisé contribueront à fournir, être mieux réalisé au niveau de l'Union, celle-ci peut adopter des mesures, conformément au principe de subsidiarité énoncé à

¹⁷ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO L 283 du 31.10.2017, p. 1).

¹⁸ Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO L 198 du 28.7.2017, p. 29).

l'article 5 du traité sur l'Union européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, le présent règlement n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

CHAPITRE I

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier

Objet

1. Le présent règlement porte création de l'instrument de soutien financier relatif aux équipements de contrôle douanier (ci-après dénommé l'«instrument»), dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières (ci-après dénommé le «Fonds»), afin d'apporter une aide financière pour l'achat, la maintenance et la mise à niveau d'équipements de contrôle douanier.
2. En combinaison avec le règlement [2018/XXX] portant création, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, de l'instrument de soutien financier dans le domaine de la gestion des frontières et des visas¹⁹, le présent règlement met en place le Fonds.
3. Il fixe les objectifs de l'instrument et arrête le budget pour la période 2021–2027, ainsi que les formes de financement de l'Union et les règles relatives à l'octroi d'un tel financement.

Article 2

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

- (1) «autorités douanières»: les autorités définies à l'article 5, point 1), du règlement (UE) n° 952/2013;
- (2) «contrôles douaniers»: les actes spécifiques définis à l'article 5, point 3), du règlement (UE) n° 952/2013;
- (3) «équipements de contrôle douanier»: les équipements destinés principalement à l'exécution de contrôles douaniers;
- (4) «équipements mobiles de contrôle douanier»: tous les moyens de transport qui, outre leurs capacités mobiles, sont destinés à être un élément des équipements de contrôle douanier ou sont entièrement aménagés avec des équipements de contrôle douanier;
- (5) «maintenance»: les interventions préventives, correctives et prédictives, y compris les vérifications opérationnelles et fonctionnelles, l'entretien, la réparation et la révision mais excluant la mise à niveau, nécessaires pour maintenir ou restaurer un

¹⁹ COM(2018) 473.

élément d'équipements de contrôle douanier dans les conditions de fonctionnement spécifiées pour qu'il atteigne sa durée de vie utile maximale;

- (6) «mise à niveau»: les interventions évolutives nécessaires pour mettre un élément existant d'équipements de contrôle douanier devenu obsolète au niveau des conditions de fonctionnement spécifiées les plus récentes.

Article 3

Objectifs de l'instrument

1. Dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument a pour objectif général de soutenir l'union douanière et les autorités douanières en vue de préserver les intérêts financiers et économiques de l'Union et de ses États membres, d'assurer la sécurité et la sûreté au sein de l'Union et de protéger l'Union du commerce déloyal et illégal tout en facilitant les activités économiques légitimes.
2. L'instrument a pour objectif spécifique de contribuer à la réalisation de contrôles douaniers adéquats et équivalents par l'achat, la maintenance et la mise à niveau d'équipements de contrôle douanier pertinents, modernes et fiables.

Article 4

Budget

1. L'enveloppe financière pour l'exécution de l'instrument, pour la période 2021-2027, est établie à 1 300 000 000 EUR en prix courants.
2. Le montant mentionné au paragraphe 1 peut également couvrir les dépenses relatives aux activités de préparation, de suivi, de contrôle, d'audit, d'évaluation, et aux autres activités qui sont nécessaires à la gestion de l'instrument et à l'évaluation de la réalisation de ses objectifs. Il peut, en outre, couvrir les dépenses d'études, de réunions d'experts, d'actions d'information et de communication, dans la mesure où ces dépenses sont liées aux objectifs de l'instrument, ainsi que les dépenses liées aux réseaux informatiques spécialement destinés au traitement et à l'échange d'informations, y compris les outils informatiques internes et les autres dépenses d'assistance technique et administrative nécessaires pour la gestion de l'instrument.

Article 5

Mise en œuvre et formes de financement de l'UE

1. L'instrument est mis en œuvre en gestion directe, conformément au règlement financier.
2. L'instrument peut allouer des fonds sous l'une ou l'autre forme prévue dans le règlement financier, et en particulier par voie de subventions.
3. Lorsque l'action soutenue nécessite l'achat ou la mise à niveau d'équipements, la Commission met en place un mécanisme de coordination garantissant l'efficacité de tous les équipements achetés avec l'appui des programmes et des instruments de l'Union ainsi que leur interopérabilité.

CHAPITRE II

ÉLIGIBILITÉ

Article 6

Actions éligibles

1. Pour pouvoir bénéficier d'un financement au titre de l'instrument, les actions doivent remplir les conditions suivantes:
 - (a) mettre en œuvre les objectifs visés à l'article 3;
 - (b) soutenir l'achat, la maintenance et la mise à niveau des équipements de contrôle douanier dont la finalité recouvre au moins l'un des domaines suivants:
 - (1) inspection non intrusive;
 - (2) détection d'objets cachés sur des êtres humains;
 - (3) détection des rayonnements et identification de nucléides;
 - (4) analyse d'échantillons en laboratoires;
 - (5) échantillonnage et analyse sur le terrain des échantillons;
 - (6) fouille à l'aide de dispositifs portables.

L'annexe 1 dresse une liste indicative des équipements de contrôle douanier qui peuvent être utilisés pour atteindre les finalités des contrôles douaniers visées aux points 1) à 6).

2. Par dérogation au paragraphe 1, dans des cas dûment justifiés, les actions peuvent également couvrir l'achat, la maintenance et la mise à niveau d'équipements de contrôle douanier afin de tester de nouveaux éléments ou de nouvelles fonctionnalités dans des conditions de fonctionnement.
3. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 14 afin de modifier les finalités des contrôles douaniers énoncées au paragraphe 1, point b), ainsi qu'à l'annexe 1, lorsqu'une telle révision est jugée nécessaire.
4. Les équipements de contrôle douanier financés au titre de l'instrument peuvent être utilisés à d'autres fins que les contrôles douaniers, notamment pour le contrôle des personnes en appui des autorités nationales de gestion des frontières et pour les enquêtes.

Article 7

Entités éligibles

Par dérogation aux dispositions de l'article 197 du règlement financier, les entités éligibles sont les autorités douanières des États membres, qui fournissent les informations nécessaires aux évaluations des besoins, selon les modalités prévues à l'article 11, paragraphe 3.

Article 8

Taux de cofinancement

1. L'instrument peut financer jusqu'à 80 % du total des coûts éligibles d'une action.
2. Tout financement dépassant ce plafond ne peut être octroyé que dans des circonstances exceptionnelles dûment justifiées.

Article 9

Coûts éligibles

Les coûts suivants ne peuvent pas bénéficier d'un financement au titre de l'instrument:

- (a) les coûts liés à l'achat de terrains;
- (b) les coûts liés aux infrastructures, tels que les bâtiments ou installations de plein air, ainsi qu'au mobilier;
- (c) les coûts liés aux systèmes électroniques, à l'exception des logiciels directement nécessaires à l'utilisation des équipements de contrôle douanier;
- (d) les coûts de réseaux, tels que les canaux de communication sécurisés ou non, ou d'abonnement;
- (e) les coûts des moyens de transport, tels que les véhicules, les aéronefs ou les navires, à l'exception des équipements mobiles de contrôle douanier;
- (f) les coûts des consommables, y compris les matériaux de référence ou d'étalonnage, destinés aux équipements de contrôle douanier;
- (g) les coûts liés aux équipements de protection individuelle.

CHAPITRE III

SUBVENTIONS

Article 10

Attribution, complémentarité et financement combiné

1. Les subventions au titre de l'instrument sont octroyées et gérées conformément au titre VIII du règlement financier.
2. Conformément à l'article 195, point f), du règlement financier, les subventions sont octroyées sans appel à propositions aux entités éligibles visées à l'article 7.
3. Par dérogation aux dispositions de l'article 191 du règlement financier, une action ayant reçu une contribution du programme Douane pour la coopération dans le domaine des douanes établi par le règlement (UE) [2018/XXX]²⁰, ou de tout autre programme de l'Union, peut également recevoir une contribution au titre de l'instrument, pour autant que les contributions ne couvrent pas les mêmes coûts. Les

²⁰ COM(2018) 442.

règles de chaque programme contributeur de l'Union s'appliquent à la contribution que ce programme apporte à l'action. Le financement cumulé ne dépasse pas les coûts totaux éligibles de l'action et le soutien apporté par les différents programmes de l'Union peut être calculé au pro rata conformément aux documents définissant les conditions du soutien.

CHAPITRE IV

PROGRAMMATION, SUIVI ET ÉVALUATION

Article 11

Programme de travail

1. L'instrument est mis en œuvre au moyen de programmes de travail visés à l'article 110, paragraphe 2, du règlement financier.
2. Les programmes de travail sont adoptés par la Commission au moyen d'un acte d'exécution. Cet acte d'exécution est adopté en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 15.
3. La préparation des programmes de travail visés au paragraphe 1 est étayée par une évaluation des besoins, qui comporte au minimum les éléments suivants:
 - (a) une catégorisation commune des points de passage frontaliers;
 - (b) un inventaire exhaustif des équipements de contrôle douanier disponibles;
 - (c) une définition commune de la notion de norme minimale et de norme optimale des équipements de contrôle douanier par référence à la catégorie de points de passage frontaliers, et
 - (d) une estimation détaillée des besoins financiers.

L'évaluation des besoins résulte d'actions menées dans le cadre du programme Douane 2020 établi par le règlement (UE) n° 1294/2013 du Parlement européen et du Conseil²¹, ou dans le cadre du programme Douane pour la coopération dans le domaine des douanes établi par le règlement (UE) [2018/XXX]²², et est mise à jour régulièrement et au moins tous les 3 ans.

Article 12

Suivi et rapports

1. Les indicateurs servant à rendre compte de l'état d'avancement de l'instrument en ce qui concerne la réalisation des objectifs généraux et spécifiques énoncés à l'article 3 sont définis à l'annexe 2.

²¹ 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).

²² COM(2018) 442.

2. Pour garantir une évaluation effective de l'état d'avancement de l'instrument par rapport à ses objectifs, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 14 afin de modifier l'annexe 2 pour réviser ou compléter les indicateurs lorsque cela est jugé nécessaire et pour compléter le présent règlement par des dispositions relatives à l'établissement d'un cadre de suivi et d'évaluation.
3. Le système de déclaration de performance garantit que les données permettant de suivre la mise en œuvre et les résultats de l'instrument sont collectées de manière efficiente, efficace et rapide. Pour ce faire, des obligations de déclaration proportionnées sont imposées aux bénéficiaires de fonds de l'Union.
4. Les obligations de déclaration visées au paragraphe 3 comprennent au moins la communication annuelle à la Commission des informations suivantes lorsque le coût d'un élément d'équipements de contrôle douanier dépasse 10 000 EUR hors taxes:
 - (a) les dates de mise en service et de déclassement des équipements de contrôle douanier;
 - (b) les statistiques relatives à l'utilisation des équipements de contrôle douanier;
 - (c) les informations concernant les résultats de l'utilisation des équipements de contrôle douanier.

Article 13

Évaluation

1. Les évaluations sont réalisées en temps utile pour permettre leur prise en considération dans le cadre du processus décisionnel.
2. L'évaluation intermédiaire de l'instrument est effectuée dès lors qu'il existe suffisamment d'informations sur sa mise en œuvre, et au plus tard quatre ans après le début de celle-ci.
3. À la fin de la mise en œuvre de l'instrument, et au plus tard quatre ans après la fin de la période spécifiée à l'article 1^{er}, la Commission procède à une évaluation finale de l'instrument.
4. La Commission communique les conclusions des évaluations, accompagnées de ses observations, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

CHAPITRE V

EXERCICE DE LA DÉLÉGATION ET COMITÉ

Article 14

Exercice de la délégation

1. Le pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est soumis aux conditions fixées au présent article.
2. Le pouvoir d'adopter des actes délégués visé à l'article 6, paragraphe 3, et à l'article 12, paragraphe 2, est conféré à la Commission jusqu'au 31 décembre 2028.

3. La délégation de pouvoir visée à l'article 6, paragraphe 3 et à l'article 12, paragraphe 2, peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil. La décision de révocation met fin à la délégation de pouvoir qui y est précisée. La révocation prend effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au *Journal officiel* de l'Union européenne ou à une date ultérieure qui est précisée dans ladite décision. Elle ne porte pas atteinte à la validité des actes délégués déjà en vigueur.
4. Avant l'adoption d'un acte délégué, la Commission consulte les experts désignés par chaque État membre, conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016.
5. Aussitôt qu'elle adopte un acte délégué, la Commission le notifie au Parlement européen et au Conseil simultanément.
6. Un acte délégué adopté en vertu de l'article 6, paragraphe 3, et de l'article 12, paragraphe 2, entre en vigueur s'il n'a donné lieu à aucune objection du Parlement européen ou du Conseil dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet acte au Parlement européen et au Conseil ou si, avant l'expiration de ce délai, le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission de leur intention de ne pas exprimer d'objections. Ce délai est prolongé de deux mois à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

Article 15

Comité

1. La Commission est assistée par le «comité pour le programme Douane» institué par l'article 18 du règlement (UE) [2018/XXX]²³.
2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, l'article 5 du règlement (UE) n° 182/2011 s'applique.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 16

Information, communication et publicité

1. Les destinataires de financements de l'Union sont tenus de faire état de l'origine de ces derniers (en particulier lorsqu'il s'agit de promouvoir les actions et leurs résultats) et d'en assurer la visibilité en fournissant des informations ciblées, cohérentes, efficaces et proportionnées à divers groupes, notamment aux médias et au grand public.
2. La Commission met en œuvre des actions d'information et de communication relatives à l'instrument, à ses actions et à ses résultats. Les ressources financières allouées à l'instrument contribuent également à la communication institutionnelle sur

²³ COM(2018) 442.

les priorités politiques de l'Union, dans la mesure où celles-ci concernent les objectifs mentionnés à l'article 3.

Article 17

Dispositions transitoires

Si nécessaire, des crédits peuvent être inscrits au budget au-delà de 2027 pour couvrir les dépenses prévues à l'article 4, paragraphe 2, et permettre la gestion des actions qui n'auront pas été achevées au 31 décembre 2027.

Article 18

Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

- 1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative
- 1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) dans la structure ABM/ABB
- 1.3. Nature de la proposition/de l'initiative
- 1.4. Objectif(s)
- 1.5. Justification(s) de la proposition/de l'initiative
- 1.6. Durée et incidence financière
- 1.7. Mode(s) de gestion prévu(s)

2. MESURES DE GESTION

- 2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu
- 2.2. Système de gestion et de contrôle
- 2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

- 3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s)
- 3.2. Incidence estimée sur les dépenses
 - 3.2.1. *Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses*
 - 3.2.2. *Incidence estimée sur les crédits opérationnels*
 - 3.2.3. *Incidence estimée sur les crédits de nature administrative*
 - 3.2.4. *Compatibilité avec le cadre financier pluriannuel actuel*
 - 3.2.5. *Participation de tiers au financement*
- 3.3. Incidence estimée sur les recettes

FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE

1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, de l'instrument de soutien financier relatif aux équipements de contrôle douanier

1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) (*groupe de programmes*)

11 Gestion des frontières
11.02 Fonds pour la gestion intégrée des frontières
11.02.11 Instrument relatif aux équipements de contrôle douanier

1.3. La proposition/l'initiative porte sur:

une action nouvelle

une action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire¹

la prolongation d'une action existante

une fusion ou une réorientation d'une ou de plusieurs actions vers une autre action/une action nouvelle

1.4. Justification(s) de la proposition/de l'initiative

1.4.1. *Besoin(s) à satisfaire à court ou à long terme, assorti(s) d'un calendrier détaillé pour la mise en œuvre de l'initiative*

L'instrument sera mis en œuvre au moyen d'un acte d'exécution adoptant un programme de travail. L'adoption est prévue pour le premier trimestre 2021 après l'évaluation des besoins (dans le cadre du programme actuel Douane 2020) et la consultation du comité pour le programme Douane. L'exécution du programme de travail s'effectuera par la conclusion de conventions de subvention avec les bénéficiaires à partir du deuxième trimestre 2021 au plus tard.

1.4.2. *Valeur ajoutée de l'intervention de l'Union (celle-ci peut résulter de différents facteurs, par exemple gains de coordination, sécurité juridique, efficacité accrue, complémentarités, etc.). Aux fins du présent point, on entend par «valeur ajoutée de l'intervention de l'Union» la valeur découlant de l'intervention de l'Union qui vient s'ajouter à la valeur qui, sans cela, aurait été générée par la seule action des États membres.*

Justification de l'action au niveau européen (ex ante): Consciente de la nécessité d'améliorer l'équivalence des contrôles douaniers réalisés dans l'ensemble des États membres afin d'éviter le détournement des mouvements de marchandises vers les points les plus faibles, la Commission propose ce nouvel instrument. La garantie d'infrastructures et d'équipements douaniers équivalents constitue en effet un élément important pour remédier au déséquilibre actuel, qui provient en partie de différences de capacités et de ressources disponibles dans les États membres. Leur aptitude à réagir aux défis engendrés par l'évolution constante, au niveau mondial,

¹ Tel(le) que visé(e) à l'article 58, paragraphe 2, point a) ou b), du règlement financier.

des modèles économiques et des chaînes d'approvisionnement dépend non seulement de la composante humaine, mais aussi de la possibilité de disposer d'équipements de contrôle modernes et fiables. Avec l'augmentation constante des volumes de marchandises et le besoin croissant de contrôle aux frontières, la fonction traditionnelle de la douane, à savoir la perception de recettes, doit être complétée par un renforcement intensif du contrôle des marchandises entrant dans l'UE ou en sortant aux frontières extérieures afin de garantir la sûreté et la sécurité. Par ailleurs, ces contrôles régissant la circulation des marchandises aux frontières extérieures ne devraient pas entraver le commerce légitime, mais au contraire le faciliter.

Valeur ajoutée de l'UE escomptée (ex post): Cet objectif ne peut être atteint au sein de l'union douanière qu'à condition que même le maillon le plus faible soit suffisamment fort pour remplir sa fonction. L'instrument renforcera donc l'union douanière et complétera en priorité les actions du programme Douane.

1.4.3. *Leçons tirées d'expériences similaires*

Sans objet.

1.4.4. *Compatibilité et synergie éventuelle avec d'autres instruments appropriés*

L'instrument est étroitement lié au nouveau programme Douane, qui contribuera à l'évaluation des besoins. En outre, il présente des liens avec les activités réalisées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) en ce qui concerne la lutte contre la fraude dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'Union conformément à l'article 325 du TFUE.

1.5. Durée et incidence financière

durée limitée

- en vigueur du 1.1.2021 au 31.12.2027
- Incidence financière de 2021 à 2027 pour les crédits d'engagement et de 2021 à 2030 pour les crédits de paiement.

durée illimitée

- Mise en œuvre avec une période de montée en puissance de AAAA jusqu'en AAAA,
- suivie d'un fonctionnement en rythme de croisière.

1.6. Mode(s) de gestion prévu(s)²

Gestion directe par la Commission

- dans ses services, y compris par l'intermédiaire de son personnel dans les délégations de l'Union;
- par les agences exécutives

Gestion partagée avec les États membres

Gestion indirecte en confiant des tâches d'exécution budgétaire:

- à des pays tiers ou aux organismes qu'ils ont désignés;
 - à des organisations internationales et à leurs agences (à préciser);
 - à la BEI et au Fonds européen d'investissement;
 - aux organismes visés aux articles 70 et 71 du règlement financier;
 - à des organismes de droit public;
 - à des organismes de droit privé investis d'une mission de service public, pour autant qu'ils présentent les garanties financières suffisantes;
 - à des organismes de droit privé d'un État membre qui sont chargés de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé et présentent les garanties financières suffisantes;
 - à des personnes chargées de l'exécution d'actions spécifiques relevant de la PESC, en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiées dans l'acte de base concerné.
- *Si plusieurs modes de gestion sont indiqués, veuillez donner des précisions dans la partie «Remarques».*

Remarques

--

² Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb:

<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/FR/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

2. MESURES DE GESTION

2.1. Dispositions en matière de suivi et de rapports

Préciser la fréquence et les conditions de ces dispositions.

Une évaluation intermédiaire portant sur la réalisation des objectifs de l'instrument, son efficacité et sa valeur ajoutée au niveau de l'Union sera effectuée dès lors que seront réunies suffisamment d'informations sur sa mise en œuvre, et au plus tard quatre ans après le début de celle-ci.

Une évaluation finale traitera des incidences à long terme de l'instrument et de ses effets en matière de durabilité. Elle sera effectuée à la fin de la mise en œuvre de l'instrument, et au plus tard quatre ans après l'expiration de la période de financement.

Ces évaluations devraient s'appuyer, entre autres, sur les indicateurs établis pour le suivi et la communication de rapports.

2.2. Système(s) de gestion et de contrôle

2.2.1. *Justification du (des) mode(s) de gestion, du (des) mécanisme(s) de mise en œuvre du financement, des modalités de paiement et de la stratégie de contrôle proposée*

En ce qui concerne les équipements de contrôle douanier, l'option privilégiée est une gestion directe par l'attribution de subventions aux autorités nationales pour l'achat, la maintenance et l'évolution des équipements de contrôle douanier.

Cette nouvelle intervention de l'UE vise à remédier aux déséquilibres actuels entre les États membres et à garantir une équivalence dans la réalisation des contrôles douaniers dans l'ensemble de l'union douanière. Un tel objectif nécessite à l'évidence une coordination au-delà des frontières nationales, et une approche centralisée par gestion directe est la meilleure façon d'y parvenir. Comme les autorités nationales, et non l'Union, devraient continuer à détenir directement les équipements qu'elles utilisent pour l'exercice de leurs fonctions aux frontières de l'Union, l'intervention de l'UE devrait prendre la forme de subventions accordées aux États membres pour soutenir l'achat, la maintenance et l'évolution des équipements de contrôle douanier selon des normes prédéfinies par type de frontière.

La gestion directe est le mécanisme de mise en œuvre des actions existantes dans le domaine douanier, qu'il s'agisse du programme Douane ou du programme Hercule III. Cette approche est également appropriée étant donné que, en l'occurrence, elle ne porte que sur un nombre limité de bénéficiaires, les 27 États membres, ce qui permettra d'appliquer plusieurs simplifications prévues par le règlement financier et ses règles d'application, notamment en ce qui concerne les exceptions aux appels à propositions.

Afin de tirer le meilleur parti des connaissances et de l'expérience opérationnelle des autorités nationales et de répondre ainsi à leurs besoins réels, la gestion directe par la Commission sera soutenue par des équipes d'experts des États membres pour les tâches préparatoires (par exemple, évaluation des besoins et définition de normes relatives aux équipements minimaux par type de frontière). La décision politique finale sera prise en procédure de comitologie par la Commission, qui allouera les fonds au moyen de subventions en fonction des priorités de la politique douanière, des menaces et des volumes.

Le cofinancement, c'est-à-dire les contributions nationales venant s'ajouter à l'intervention de l'UE, et les conditions ex ante, telles que la démonstration de la mise en place de capacités administratives suffisantes, en termes de personnel et de compétences par exemple, seront également prises en considération. Cette approche garantit que les équipements de contrôle douanier ne sont mis à disposition qu'avec l'engagement sans réserve des États membres et uniquement lorsque les conditions sont remplies, ce qui permet d'en assurer l'utilisation effective et de donner un impact réel à l'intervention de l'UE.

En ce qui concerne les subventions, le préfinancement est envisagé, mais serait relativement limité (environ 20 %, à définir dans les programmes de travail) au cours de la première année de la convention de subvention, étant donné la longueur habituelle des procédures de passation de marchés publics pour les équipements de contrôle douanier par les autorités douanières, et s'étendra donc généralement au-delà de la première année de la convention de subvention.

Les paiements finaux/les recouvrements de subventions sont réalisés sur la base de rapports financiers combinés à des contrôles ex post effectués sur place.

Cet instrument étant un nouveau programme, la stratégie de contrôle devra très probablement être affinée au fil du temps en fonction de ses premiers résultats. Concrètement, elle s'appuiera sur une double approche:

- les rapports financiers nationaux sont clôturés à l'issue d'un examen documentaire suivi du paiement final/de l'ordre de recouvrement (réduisant ainsi les retards de paiement). Le paiement ou l'ordre de recouvrement reste soumis aux contrôles ex ante propres aux circuits financiers;
- les contrôles susmentionnés sont appuyés par des contrôles ex post effectués sur place dans les États membres. La DG TAXUD effectue des missions de contrôle sur place dans environ la moitié des États membres chaque année.

2.2.2. *Informations sur les risques recensés et sur le(s) système(s) de contrôle interne mis en place pour les atténuer*

Les risques associés aux opérations financières mettant en œuvre l'instrument sont limités, compte tenu notamment de ce qui suit:

- les bénéficiaires sont les administrations douanières des États membres (dans ce cas, il n'y a pas d'appels à propositions);
- étant donné que le financement se concentrera, dans le programme de travail, sur des priorités communes bien définies à l'issue de l'évaluation des besoins, la plupart des actions seront comparables entre les États membres et les écarts seront visibles et facilement identifiables;
- l'utilisation d'un système électronique pour l'enregistrement des actions et la compilation des rapports financiers sera obligatoire. Ce système comporte différents contrôles et facilitera le suivi des dépenses;
- le financement devrait être essentiellement consacré à des éléments coûteux des équipements de contrôle douanier, ce qui réduira le nombre d'éléments achetés, maintenus ou mis à niveau et facilitera ainsi le suivi et le contrôle;
- des obligations minimales en matière de rapports sont déjà prévues dans la proposition et seront complétées dans les programmes de travail et les conventions de subvention pour limiter ou atténuer les risques éventuels.

2.2.3.

2.2.4. *Estimation et justification du rapport coût-efficacité des contrôles (rapport «coûts du contrôle ÷ valeur des fonds gérés concernés»), et évaluation du niveau attendu de risque d'erreur (lors du paiement et lors de la clôture)*

Le coût total annuel des contrôles dans le cadre du précédent programme Douane devrait rester relativement limité compte tenu du faible risque d'erreur, comme indiqué ci-dessus, étant donné la nature et la méthode de mise en œuvre des opérations financières connexes.

Le système global de contrôle interne, qui s'appuie sur des contrôles ex ante propres aux circuits financiers, vise à éliminer les erreurs potentielles avant le paiement/la clôture. Les contrôles ex post effectués sur place pour les subventions réduisent encore davantage le risque potentiel d'erreur lors du paiement/de la clôture en raison de leur effet dissuasif important.

À titre de comparaison, la stratégie de contrôle appliquée s'est révélée efficace et efficiente dans le cadre du précédent programme Douane et le coût du contrôle s'est avéré limité. Étant donné que les mêmes systèmes de contrôle seront utilisés pour le nouvel instrument, le coût anticipé des contrôles et le niveau de risques d'erreur attendu au moment du paiement/de la clôture dans le cadre du nouvel instrument devraient être similaires.

2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

Préciser les mesures de prévention et de protection existantes ou envisagées, au titre de la stratégie antifraude par exemple.

La stratégie de la DG TAXUD en matière de lutte contre la fraude se concentre sur le développement d'une solide culture antifraude au sein de la DG grâce à des activités de sensibilisation sur les risques de fraude potentiels et sur les principes d'un comportement éthique auprès du personnel de la DG TAXUD. La stratégie prévoit par ailleurs une coopération active avec l'OLAF et l'intégration des aspects liés à la fraude dans le cycle de planification stratégique et de programmation de la DG.

3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

3.1. Rubrique du cadre financier pluriannuel et nouvelle(s) ligne(s) budgétaire(s) de dépenses proposée(s)

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
	Numéro	CD/CND ¹	de pays AELE ²	de pays candidats ³	de pays tiers	au sens de l'article 21, paragraphe 2, point b), du règlement financier
4	11.01.02 Dépenses d'appui pour l'instrument relatif aux équipements de contrôle douanier	CND	NON	NON	NON	NON
4	11.02.11 Instrument relatif aux équipements de contrôle douanier	CD	NON	NON	NON	NON

¹ CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.

² AELE: Association européenne de libre-échange.

³ Pays candidats et, le cas échéant, candidats potentiels des Balkans occidentaux.

3.2. Incidence estimée sur les dépenses

3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

Rubrique du cadre financier pluriannuel	4	«Gestion des migrations et des frontières»
--	---	--

			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Post 2027	TOTAL
Crédits opérationnels 11.02.11	Engagements	(1)	174,903	178,403	181,973	185,614	189,329	193,117	195,961		1 299,300
	Paiements ¹	(2)	42,481	129,274	162,474	170,688	175,066	178,602	182,209	258,506	1 299,300
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe de l'instrument ²⁻³ 11.01.02	Engagements = Paiements	(3)	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100		0,700
TOTAL des crédits pour l'enveloppe de l'instrument	Engagements	=1+3	175,003	178,503	182,073	185,714	189,429	193,217	196,061		1 300,000
	Paiements	=2+3	42,581	129,374	162,574	170,788	175,166	178,702	182,309	258,506	1 300,000

¹ Le profil des paiements de ce nouveau programme au titre du CFP 2021-2027 se fonde sur une extrapolation des profils de paiement historiques pour la période 2007-2017 des programmes ayant des mécanismes de mise en œuvre similaires dans des domaines d'action comparables, en particulier la douane, la fiscalité et la lutte contre la fraude.

² Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

³ Exemples: traductions, réseaux et systèmes informatiques servant à la gestion de l'instrument (ABAC, eGrants, AGM, etc.)

Rubrique du cadre financier pluriannuel	7	«Dépenses administratives»
--	---	----------------------------

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Post 20 27	TOTAL
Ressources humaines	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575		25,025
Autres dépenses administratives	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100		0,700
TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675		25,725

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Post 20 27	TOTAL	
TOTAL des crédits des diverses RUBRIQUES du cadre financier pluriannuel	Engagements	178,678	182,178	185,748	189,389	193,104	196,892	199,736		1 325,725
	Paiements	46,256	133,049	166,249	174,463	178,841	182,377	185,984	258,506	1 325,725

3.2.2. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits de nature administrative

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits de nature administrative.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits de nature administrative, comme expliqué ci-après:

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

Années	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
--------	------	------	------	------	------	------	------	-------

RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel								
Ressources humaines	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	3,575	25,025
Autres dépenses administratives	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,700
Sous-total RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	3,675	25,725

Hors RUBRIQUE 7¹ du cadre financier pluriannuel								
Ressources humaines								
Autres dépenses de nature administrative	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,700
Sous-total hors RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,100	0,700

TOTAL	3,775	3,775	3,775	3,775	3,775	3,775	3,775	26,425
--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------

Les besoins en crédits pour les ressources humaines et les autres dépenses de nature administrative seront couverts par les crédits de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés si nécessaire par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

¹ Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

3.2.2.1. Besoins estimés en ressources humaines

- La proposition/l’initiative n’engendre pas l’utilisation de ressources humaines.
- La proposition/l’initiative engendre l’utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après:

Estimation à exprimer en équivalents temps plein

Années	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Emplois du tableau des effectifs (fonctionnaires et agents temporaires)							
Siège et bureaux de représentation de la Commission	25	25	25	25	25	25	25
Délégations							
Recherche							
• Personnel externe (en équivalents temps plein: ETP) - AC, AL, END, INT et JPD ¹							
Rubrique 7							
Financés au titre de la RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	- au siège						
	- en délégation						
Financés par l’enveloppe de l’instrument ²	- au siège						
	- en délégation						
Recherche							
Autre (préciser)							
TOTAL	25	25	25	25	25	25	25

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l’action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés si nécessaire par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d’allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	<p>Les effectifs devront être renforcés afin d’assurer la gestion de l’instrument et de sa mise en œuvre, qui impliquera, entre autres, les tâches suivantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - participation, supervision et coordination de l’évaluation des besoins: inventaire, typologie et norme, analyse des lacunes et estimation des fonds nécessaires pour tous les types de frontières (terre, mer, air, centres de transit postaux); - programmation: coordination horizontale (en particulier, l’évaluation des menaces et des volumes), préparation du programme de travail et des procédures connexes (comitologie) et préparation et négociation de conventions de subvention; - mise en œuvre: suivi et soutien (par exemple, passation conjointe de marchés) de la mise en œuvre par les États membres; - rapports et contrôles/audits
Personnel externe	Sans objet.

¹ AC = agent contractuel; AL = agent local; END = expert national détaché; INT = intérimaire; JPD = jeune professionnel en délégation.

² Sous-plafonds de personnel externe financés sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

3.2.3. Participation de tiers au financement

La proposition/l'initiative:

- ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties
- prévoit le cofinancement par des tierces parties estimé ci-après:

Crédits en Mio EUR (à la 3^e décimale)

Années	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
Préciser l'organisme de cofinancement								
TOTAL crédits cofinancés								

3.3. Incidence estimée sur les recettes

- La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.
- La proposition/l'initiative a une incidence financière décrite ci-après:
 - sur les ressources propres;
 - sur les autres recettes

veuillez indiquer si les recettes sont affectées à des lignes de dépenses

En Mio EUR (à la 3^e décimale)

Ligne budgétaire de recettes:	Incidence de la proposition/de l'initiative ¹						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Article							

Pour les recettes affectées, préciser la(les) ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s).

Sans objet.

Autres remarques (relatives par exemple à la méthode/formule utilisée pour le calcul de l'incidence sur les recettes ou toute autre information).

L'instrument aura une incidence indirecte sur les ressources propres traditionnelles de l'Union étant donné que des contrôles douaniers plus efficaces devraient entraîner une augmentation des droits de douane. Une telle incidence n'est cependant pas quantifiable.

¹ En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisations sur le sucre), les montants indiqués doivent être des montants nets, c'est-à-dire des montants bruts après déduction des frais de perception.