



Bruxelles, le 5.6.2024  
SWD(2024) 144 final

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

**RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION**

*de*

**la coopération douanière entre l'UE et la Chine entre 2004 et 2024, telle qu'établie dans l'accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière et les cadres stratégiques ultérieurs sur la coopération douanière**

{SWD(2024) 143 final}

La mission des douanes de l'Union européenne (ci-après l'«UE») consiste à protéger les intérêts financiers de l'UE, à contrôler le commerce déloyal et illégal, ainsi qu'à garantir la sûreté et la sécurité aux frontières extérieures de l'UE tout en renforçant le commerce légitime. Pour mener à bien cette mission, les douanes de l'UE coopèrent à l'échelle internationale avec des partenaires extérieurs.

La présente évaluation porte sur la coopération douanière entre l'UE et la République populaire de Chine (ci-après la «Chine») au cours des vingt dernières années. La coopération douanière entre l'UE et la Chine a été établie par l'accord UE-Chine de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière (ci-après l'«accord»), conclu en 2004.

L'objectif de l'évaluation est d'aider la Commission — à un stade ultérieur — dans sa prise de décision quant au bien-fondé de proposer la révision, l'amélioration et/ou le renforcement de l'accord.

Sur la base de l'accord, quatre «cadres stratégiques» (pour les périodes 2010-2012, 2014-2017, 2018-2020 et 2021-2024) ont par la suite été convenus avec la Chine dans le but d'assurer, périodiquement, la mise en œuvre des priorités et des actions concrètes.

La coopération UE-Chine en matière douanière, telle qu'elle est définie dans l'accord et les cadres stratégiques ultérieurs, comporte différents volets essentiels tels que la mise en place et le maintien de canaux de communication officiels, la coopération au moyen de l'assistance administrative mutuelle, la garantie de la sécurité des chaînes d'approvisionnement grâce à des initiatives telles que les voies commerciales intelligentes et sûres (ci-après «SSTL») et la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé, le respect des droits de propriété intellectuelle (ci-après «DPI»), ainsi que la lutte contre la fraude (financière et environnementale), de même que la coopération en matière de statistiques commerciales et de commerce électronique transfrontière.

Ces différents volets constituent la trame de l'évaluation et ont été analysés séparément sur la base des cinq critères suivants, conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation: efficacité, efficience, cohérence, valeur ajoutée et pertinence. Sur le plan méthodologique, les données ont été collectées dans le cadre d'une étude externe fondée sur des recherches documentaires, la consultation d'acteurs concernés et l'analyse de données.

Le contexte général de l'évaluation est celui des relations avec la Chine. Celles-ci comptent parmi les plus importantes et les plus compliquées pour l'UE, alors que les échanges bilatéraux se sont considérablement accrus au cours des vingt dernières années. Ces échanges sont déséquilibrés car la valeur des importations de l'UE en provenance de Chine atteint plus du double de celle des exportations.

### ***Efficacité: les objectifs ont-ils été atteints?***

L'évaluation a démontré que les objectifs des principaux domaines de la coopération douanière avec la Chine, tels que définis dans l'accord et les cadres stratégiques, ont été atteints à des degrés divers, comme indiqué ci-dessous.

- En ce qui concerne la **coopération douanière dans son ensemble**, l'organisation de réunions officielles et de visites d'échange entre l'UE et la Chine a permis de mettre en place un espace de dialogue. La coopération globale s'est considérablement améliorée après 2010 grâce aux cadres stratégiques qui, après l'adoption de l'accord, ont défini des domaines de coopération spécifiques et fixé des priorités concrètes dans ces domaines.
- En ce qui concerne l'**assistance administrative mutuelle**, les taux de réponse de la Chine aux demandes des États membres de l'UE au fil du temps n'ont pas été satisfaisants et, lorsque des informations ont été fournies, elles n'étaient souvent pas utiles. Plusieurs obstacles entravent le bon fonctionnement de l'assistance administrative mutuelle, notamment les restrictions unilatérales imposées par la Chine quant à l'utilisation des informations échangées à ce titre et les difficultés de communication. La coopération entre l'OLAF et le Bureau chinois de lutte contre la contrebande est toutefois utile. Dans l'ensemble, le pilier de l'assistance administrative mutuelle n'est pas considéré comme suffisamment efficace du point de vue de l'UE.
- Les **initiatives en matière de sécurité des chaînes d'approvisionnement** ont produit des résultats mitigés. Si certains sont positifs, tels que le sentiment d'une réduction des délais de dédouanement et d'une amélioration de la coopération en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des opérateurs économiques agréés, la coopération présente toutefois des limites évidentes notamment en ce qui concerne le projet pilote sur les voies commerciales intelligentes et sûres (SSTL), faute d'un système informatique à part entière et d'une base juridique permettant les échanges électroniques automatiques de données.
- Le volet «**respect des DPI**» entre l'UE et la Chine a eu des résultats positifs, tels que des enquêtes conjointes et des échanges de bonnes pratiques. Des difficultés subsistent néanmoins, notamment un pourcentage élevé de marchandises portant atteinte aux DPI en provenance de Chine et des obstacles au partage d'informations, qui appellent des améliorations.
- En ce qui concerne la **lutte contre la fraude**: 1) la protection des intérêts financiers de l'UE a produit certains résultats, notamment des opérations douanières conjointes UE-Chine contre les fraudeurs qui ont été couronnées de succès et une réduction du manque à gagner fiscal. Toutefois, les difficultés liées à l'assistance administrative mutuelle entravent la pleine efficacité des opérations; 2) la protection de l'environnement par la lutte contre le commerce illicite des déchets a, en revanche, été efficace.
- La **coopération statistique** entre Eurostat et les douanes chinoises a porté ses fruits par le passé, comme en témoigne la diminution de l'asymétrie des échanges

commerciaux entre l'UE et la Chine à un moment donné. Toutefois, la coopération s'est interrompue ces dernières années.

En résumé, bien que certains domaines de coopération aient produit des résultats positifs et concrets, il reste des défis importants à relever pour atteindre l'efficacité totale, en particulier pour ce qui est de garantir l'utilité des réponses apportées dans le cadre de l'assistance administrative mutuelle et de lutter tous azimuts contre la fraude financière.

### ***Efficiencia: que donne l'analyse coûts-avantages?***

Les éléments d'information disponibles sur les coûts de l'intervention, extrêmement limités, n'étaient tout au plus que de nature indicative. Du fait de l'absence quasi totale de données quantitatives, une évaluation qualitative des coûts a été réalisée, et ce concernant les coûts tant administratifs que réglementaires. La plupart des répondants n'avaient pas connaissance des coûts liés aux mesures individuelles. Il a été présumé que si les coûts avaient été hors norme et démesurés, les répondants l'auraient remarqué.

En ce qui concerne les avantages, davantage de données étaient disponibles que sur les coûts, quoique de nature principalement qualitative également. En ce qui concerne les **avantages** par domaine clé de la coopération douanière:

- Pour ce qui est de la **coopération douanière**, tous les acteurs concernés des différents domaines de la coopération ont estimé que la facilitation d'espaces de dialogue productifs, l'amélioration des échanges et la coopération en découlant avec la Chine constituait un avantage essentiel.
- En matière d'**assistance administrative mutuelle**, les avantages qui auraient pu découler du mécanisme ont été entravés par le fonctionnement défaillant de celui-ci (qualité globalement mauvaise des réponses chinoises aux demandes de renseignements émanant des États membres).
- La reconnaissance mutuelle des **opérateurs économiques agréés** a généralement été jugée bénéfique par les milieux d'affaires et les services des douanes en raison du dédouanement plus rapide et d'une baisse des taux d'intervention.
- L'avantage majeur en ce qui concerne les **voies commerciales intelligentes et sûres** tient aux points de contact directs dans les ports et à l'amélioration des canaux de communication.
- Les avantages sur le plan de la réduction du nombre de saisies de marchandises portant atteinte aux **DPI** en provenance de Chine ont été limités (étant donné que, ces dix dernières années, les marchandises saisies restaient en grande majorité originaires de Chine). Toutefois, les répondants ont été jusqu'à 78 % à faire état de nombreux avantages directs, tels que les échanges de connaissances et de bonnes pratiques, l'accent mis sur les envois présentant un risque élevé, ainsi que les avantages sociétaux liés à la limitation du commerce de marchandises portant atteinte aux DPI.
- La coopération en matière de **lutte contre la fraude** s'est traduite par deux grands éléments positifs: davantage de saisies de produits non conformes aux politiques douanières, ainsi qu'une diminution du manque à gagner fiscal dû à la fraude, les données pointant un recul de l'écart de TVA dans l'UE. La coopération a également

été bénéfique pour ce qui est de la réduction du commerce illicite de déchets et des lacunes dans les **statistiques**.

Il ressort de l'analyse coûts-avantages que les coûts sont, dans l'ensemble, restés relativement stables dans tous les domaines clés, tandis que les avantages directs et sociétaux ont augmenté de manière significative (sauf en ce qui concerne l'assistance administrative mutuelle). La coopération douanière avec la Chine est donc considérée comme étant proportionnée au regard des résultats de l'analyse coûts-avantages et, partant, comme étant efficiente.

***Cohérence: la coopération est-elle en cohérence avec d'autres mesures?***

L'accord est considéré comme cohérent au plan interne. Aucun défaut de cohérence n'a été constaté entre l'accord et le cadre stratégique. Les objectifs de l'accord et des cadres stratégiques s'inscrivent en outre dans la droite ligne d'autres politiques de l'UE, notamment l'actuel code des douanes de l'Union (règlement 952/2013), l'accord de l'OMC sur les douanes et la facilitation des échanges, la directive relative à l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée de certaines importations définitives de biens (directive 2017/2455) et le règlement concernant les transferts de déchets [règlement (CE) n° 1013/2006]. En outre, l'accord UE-Chine et la convention de Bâle ont été jugés complémentaires. Sur le plan externe, l'accord et les cadres stratégiques ont démontré leur cohérence avec différentes politiques à l'échelle de l'UE et à l'échelle internationale, car ils sont en adéquation avec plusieurs objectifs tels que la facilitation des échanges, la protection de l'environnement et les mesures en matière de sûreté et de sécurité. En cas de renouvellement de l'accord, celui-ci devra être actualisé en ce qui concerne la protection des données, pour être conforme au RGPD.

***Valeur ajoutée: la coopération au niveau de l'UE a-t-elle changé la donne?***

Les questions douanières sont l'un des domaines d'action dans lesquels l'UE dispose d'une compétence exclusive. Les évaluateurs ont néanmoins cherché à savoir si des résultats meilleurs ou équivalents auraient pu être obtenus au niveau national. Cette analyse a mis en lumière les résultats les plus positifs de l'ensemble de l'évaluation: tous les acteurs concernés, à tous les niveaux, ont indiqué sans réserve aucune que les interventions au niveau de l'UE sur les questions douanières avec la Chine présentent une valeur ajoutée importante par rapport à l'action au niveau national.

Les acteurs concernés ont souligné que cette approche donnait à l'Union l'avantage de «parler d'une seule voix» et de «prendre des mesures de manière coordonnée», tout en créant un «sentiment général d'unité» et en permettant d'avoir «davantage de poids dans les interactions avec la Chine», ce qui montre «l'importance de traiter avec la Chine au niveau de l'UE». Les États membres ne peuvent pas interagir individuellement avec la Chine selon les mêmes modalités que l'UE; la taille est en soi un facteur important lorsque l'on traite avec ce pays. Les États membres ont souligné que la possibilité d'afficher une position uniforme vis-à-vis de la Chine justifiait l'intervention au niveau de l'UE.

***Pertinence: la coopération est-elle encore pertinente et s'adapte-t-elle aux événements récents?***

En 2004, lorsque l'accord a été conclu, les besoins principaux des autorités douanières concernaient la lutte contre la fraude et les activités contraires à la législation douanière, ainsi que le contrôle du respect des DPI et l'assistance administrative collaborative. Les objectifs et domaines prioritaires recensés au départ dans l'accord et ensuite dans les cadres stratégiques récents demeurent essentiels et très pertinents pour les services des douanes.

Pour autant, le contexte commercial et douanier a radicalement changé au cours des vingt dernières années et, outre les domaines clés initiaux, des problématiques nouvelles se sont fait jour. La mise en place d'une coopération dans le domaine du commerce électronique n'était pas une priorité en 2004, mais elle l'est aujourd'hui. Les milieux d'affaires étaient auparavant très demandeurs d'un encouragement des échanges commerciaux entre l'UE et la Chine; aujourd'hui, le temps est à la réduction des risques. La sûreté et la sécurité (économique) ont gagné en importance au fil du temps, notamment du fait des actions ciblant la sécurité des produits et les précurseurs de drogues. La transformation numérique et les évolutions dans le domaine de la protection des données appellent la mise en place d'une base juridique solide pour d'éventuels futurs échanges automatisés et/ou systématiques d'informations par voie électronique; il faut en outre garantir que, demain, tous les échanges d'informations seront conformes au RGPD. Un tel échange d'informations permettrait également de mettre davantage l'accent sur les contrôles grâce à une gestion des risques plus ciblée et de meilleure qualité.

***Analyse des lacunes: des améliorations sont-elles possibles?***

Il convient, en priorité, d'intensifier les efforts visant à assurer la bonne mise en œuvre de l'assistance administrative mutuelle. En outre, le projet pilote SSTL a atteint ses limites et, s'il devait être poursuivi, il devrait en particulier reposer sur une base juridique appropriée. De plus, il y a lieu d'actualiser la gestion de l'évaluation des risques. Le contrôle du respect des engagements devrait jouer un rôle central. La coopération en matière de DPI devrait être encore davantage axée sur les envois présentant un risque élevé. Le champ d'application de l'accord devrait par ailleurs être élargi pour tenir compte des nouvelles évolutions de l'environnement douanier, notamment en ce qui concerne le commerce électronique, la sécurité des produits et les précurseurs de drogues, car ces problématiques ne relèvent actuellement que du cadre stratégique, qui n'est pas contraignant. Des possibilités d'amélioration existent donc, et l'accord serait probablement amélioré s'il faisait l'objet d'un processus de révision prenant en considération les évolutions, tendances et dynamiques les plus récentes pour ce qui est des responsabilités et des priorités des services des douanes.

***Conclusion***

L'intervention de l'UE en matière de coopération douanière avec la Chine a joué un rôle essentiel. La mise en place de cadres juridiques tels que l'accord de coopération douanière et d'assistance administrative mutuelle et les cadres stratégiques ultérieurs a jeté les bases d'une coopération constructive. La coopération douanière avec la Chine a été vaste et approfondie. Le degré de mise en œuvre varie toutefois selon les domaines, ce qui se traduit par des niveaux d'efficacité inégaux. L'évaluation a mis en lumière des avantages dans tous les

domaines de la coopération douanière, tandis que les coûts sont restés stables. La coopération douanière avec la Chine est donc considérée comme étant proportionnée au regard des résultats de l'analyse coûts-avantages et comme étant efficiente. L'accord est jugé cohérent, tant sur le plan interne que sur le plan externe. L'évaluation a également fait ressortir une incidence positive manifeste et une nette valeur ajoutée de la coopération au niveau de l'UE, car elle permet à celle-ci de « parler d'une seule voix » et de « prendre des mesures de manière coordonnée » à l'égard de la Chine. L'accord et son cadre stratégique restent pertinents car ils traitent de problématiques telles que les infractions à la législation douanière et la fraude, qui demeurent essentielles pour les douanes. En plus des domaines clés initiaux, de nouveaux défis se sont toutefois fait jour au cours de ces vingt dernières années. Des questions telles que le commerce électronique, les précurseurs de drogues, la sécurité des produits et la sécurité (économique), la transformation numérique et les évolutions en matière de protection des données ont gagné en importance au fil du temps.

En ce qui concerne les améliorations possibles et les enseignements tirés, l'évaluation a mis en lumière plusieurs points qui méritent d'être pris en considération. Premièrement, le rôle des douanes a évolué en vingt ans, passant de la fonction traditionnelle de perception des droits et taxes à celui d'acteur concourant à la réalisation d'un plus large éventail d'objectifs, tels que la protection de la sûreté, de la sécurité et de l'environnement. Ce seul aspect justifierait probablement à lui seul la modernisation de l'accord. Deuxièmement, le contexte général de la coopération douanière entre l'UE et la Chine a radicalement changé: alors qu'en 2004, il n'y avait guère d'échanges commerciaux entre les deux partenaires, c'est de Chine que provient, en 2024, la majeure partie des importations de l'UE (environ 20 % en valeur ces dernières années). Que ce soit en valeur, en volume ou en nombre d'envois, ces importations sont également celles qui pèsent le plus sur le plan de la gestion des risques dans l'UE. Troisièmement, l'un des axes majeurs de la coopération douanière entre l'UE et la Chine est l'assistance administrative mutuelle, qui ne fonctionne pas de manière optimale. Quatrièmement, d'importantes évolutions sont en cours dans l'UE, la Commission ayant déposé une proposition de réforme de l'union douanière. Par souci de cohérence et de pertinence par rapport à la future politique douanière de l'UE encore en gestation, la coopération douanière devrait pouvoir s'adapter à ces évolutions. Cinquièmement, il est ressorti de l'évaluation que le projet pilote sur les voies commerciales intelligentes et sûres (SSTL) a atteint ses limites. Enfin, pour que la coopération douanière continue d'être efficace, il existe des possibilités d'accroître tant la responsabilité à l'égard des engagements pris que le contrôle du respect de ces derniers.

En conclusion, il serait inconséquent de ne pas coopérer avec la Chine en matière douanière, même s'il reste de nombreux défis à relever et d'importantes lacunes. Compte tenu de l'ampleur des relations commerciales entre l'UE et la Chine et des problématiques qui en découlent, la protection des intérêts de l'UE suppose de garantir, en priorité, une coopération douanière pertinente, efficace, de grande ampleur et dont le respect est assuré. De manière générale, la coopération ne dispense pas l'UE de renforcer ses propres capacités pour ce qui est du repérage systématique des chaînes d'approvisionnement non conformes et préjudiciables et des mesures à prendre en la matière, mais elle peut nettement contribuer à

l'obtention de résultats. La poursuite et l'approfondissement de cette coopération s'inscrivent dans la ligne de la politique multidimensionnelle plus vaste de l'UE à l'égard de la Chine, qu'elle considère comme un rival stratégique, un concurrent économique, mais aussi un partenaire pour un dialogue pragmatique sur des questions d'intérêt commun.