

23 mars 1998

**Commentaires préliminaires de l'UNICE sur la communication de la Commission
sur la gestion des régimes tarifaires préférentiels [COM(97) 402 final]**

Synthèse

- Après le retrait de certificats d'origine délivrés abusivement par certains pays bénéficiaires, le Conseil a demandé à la Commission de lui soumettre des propositions visant à tenir compte de la bonne foi des opérateurs économiques qui éprouveraient des difficultés à régler une dette douanière.
- En publiant sa communication, la Commission souhaitait ne pas réduire le débat au seul problème des importateurs, mais l'élargir à la perspective plus générale d'une nouvelle gestion des régimes préférentiels. De l'avis de la Commission, pourtant, la possibilité qu'une déclaration d'origine ne soit pas valable constitue un risque commercial, que l'importateur doit donc logiquement assumer.
- Dans la prise de position qui suit, l'UNICE souscrit à une modernisation, une normalisation et une simplification en profondeur des règles d'origine préférentielles, mais rejette totalement l'affirmation de la Commission quant au risque commercial. Elle considère qu'un importateur agissant de bonne foi devrait pouvoir se fier aux preuves de l'origine, pour autant que ces éléments soient fournis par un exportateur dûment habilité dans le pays d'exportation, ou validés par l'autorité douanière de ce pays.
- L'UNICE considère que la seule solution satisfaisante aux problèmes de certificats et déclarations d'origine non valables consiste à transférer la charge de la preuve de l'origine de l'importateur à l'exportateur et/ou à l'autorité d'exportation. L'UNICE suggère que les certificats d'origine actuels soient remplacés par un système de déclarations de facturation par les exportateurs agréés.
- L'UNICE reconnaît qu'une grande partie du problème réside dans le fait que certains pays bénéficiaires ne possèdent simplement ni les compétences, ni les ressources, ni les moyens nécessaires pour assurer de manière satisfaisante le contrôle et la vérification des déclarations d'origine. Dès lors, l'UNICE est très favorable à des actions de formation et de soutien continu en vue de rétablir la confiance des pays tiers dans les régimes tarifaires préférentiels.
- L'UNICE accueille favorablement l'idée d'actions de monitoring dans les pays bénéficiaires et, en cas de conclusions négatives, elle suggère que les importateurs communautaires soient informés par un "système d'alerte précoce". Pour l'UNICE, il est clair que, si une déclaration d'origine s'avère non valable, cette situation ne devrait plus justifier la récupération des droits après libération, à moins que l'autorité douanière communautaire puisse démontrer que l'importateur n'a pas agi de bonne foi.
- Dans les cas de manquements aux règles de coopération administrative, l'UNICE demande à la Commission de faire davantage appel à l'article 9 du règlement SPG, dont les dispositions offrent la possibilité de retirer le traitement préférentiel.
- L'UNICE accueille favorablement les mesures prises par la Commission et les États membres pour corriger la situation sur la base de la communication "Douane 2000" et souhaite établir entre les

douanes et les opérateurs un partenariat efficace qui permettra une consultation approfondie des nombreux secteurs d'activités concernés. Une telle consultation est d'autant plus justifiée lorsque la fraude à l'origine préférentielle contourne des mesures commerciales.

- Enfin, l'UNICE attire l'attention de la Commission sur la nécessité de maintenir les régimes tarifaires préférentiels en conformité totale avec les dispositions de l'OMC/GATT et d'éviter de créer de nouvelles sources de conflit entre les membres et ceux qui ne sont pas membres de ces régimes.
-

Le 23 mars 1998

Commentaires préliminaires de l'UNICE sur la communication de la Commission sur la gestion des régimes tarifaires préférentiels [COM(97) 402 final]

1. Introduction

- 1.1. Dans sa communication sur la gestion des régimes tarifaires préférentiels, la Commission considère que les dysfonctionnements constatés dans l'application de ces régimes doivent être replacés dans un cadre politique plus large que les seuls problèmes d'ordre douanier. L'UNICE partage ce point de vue.
- 1.2. L'UNICE estime qu'il est temps que la Commission mette de l'ordre face au nombre croissant d'accords préférentiels, complexes et peu maniables. Elle est donc favorable à un programme visant à remédier à la crise actuelle.
- 1.3. L'UNICE n'est pas convaincue que les problèmes qui sont apparus depuis quelques années doivent être imputés, en tout ou en partie, à des fraudes commises par des opérateurs économiques de l'Union. Elle estime que, dans la majorité des cas, les problèmes résultent de la conjugaison de règles d'origine complexes et de dispositions inadéquates dans les régimes préférentiels, quant à la gestion et au contrôle des documents d'origine par les pays bénéficiaires.
- 1.4. De l'avis de l'UNICE, il peut dans certains cas y avoir fraude de la part d'exportateurs de pays bénéficiaires de régimes préférentiels, voire collusion entre exportateurs et importateurs, mais ces situations ne représentent qu'une petite minorité des certificats d'origine non valables.

2. Introduire la bonne foi de l'importateur et faciliter l'accès des exportateurs

- 2.1. L'UNICE soutient les objectifs poursuivis par la Commission, à savoir favoriser le développement des pays bénéficiaires, encourager la coopération entre les pays partenaires et préparer l'intégration des candidats à l'adhésion.
- 2.2. L'UNICE souscrit à une modernisation, une normalisation et une simplification en profondeur des règles d'origine préférentielles, couvrant la plupart des produits échangés entre les deux parties.
- 2.3. Par ailleurs, l'UNICE rejette avec force l'affirmation de la Commission selon laquelle la possibilité qu'une déclaration d'origine ne soit pas valable constitue un risque commercial que l'importateur doit donc logiquement assumer. A ses yeux, le problème se situe clairement dans le domaine du risque politique, ce que corrobore le fait qu'il semble impossible de s'assurer contre ce risque dans des conditions supportables au plan commercial.

2.4. Par conséquent, l'UNICE considère que tous les régimes tarifaires préférentiels devraient se fonder sur le principe suivant: un importateur agissant de bonne foi devrait pouvoir se fier aux preuves de l'origine qui sont:

- . fournies par un exportateur dûment habilité et agréé dans le pays d'exportation
- ou
- . validées par l'administration douanière ou l'autorité compétente de ce pays.

3. **Responsabilité des débiteurs à l'égard de la protection d'intérêts financiers différents**

3.1. L'UNICE estime que la communication de la Commission ne tient pas pleinement compte du fait que les importateurs communautaires sont parfois confrontés, dans les pays bénéficiaires, à un usage erroné des régimes préférentiels.

3.2. Le Conseil a demandé à la Commission de procéder à une étude en vue de trouver une solution globale pour "décharger" les importateurs communautaires de leur responsabilité en cas "*d'irrégularités commises par les autorités des pays tiers bénéficiaires, irrégularités qui ne peuvent raisonnablement pas être décelées par les opérateurs communautaires*". L'UNICE estime que cette étude ne devrait pas prendre pour postulat que les importateurs communautaires doivent toujours être responsables dans le cadre du risque commercial, comme le suggère la Commission.

3.3. L'UNICE est convaincue qu'il est trop facile de vouloir lutter contre la fraude et en neutraliser les effets en tenant l'importateur communautaire directement responsable de la totalité de la dette douanière. L'UNICE ne partage pas l'idée qu'une véritable bonne foi conduirait à l'abandon de toute une série de principes liés à la gestion des régimes tarifaires préférentiels (tels que l'origine, la valeur, etc.). Au contraire, cette notion répondrait aux exigences d'une administration douanière moderne et, une fois intégrée dans la législation douanière, serait soumise à la jurisprudence de la Cour européenne de justice.

3.4. Les importateurs ne devraient pas être tenus responsables de la dette douanière lorsqu'il est impossible de démontrer qu'ils avaient connaissance de l'irrégularité commise. En outre, on ne peut contester que les importateurs sont les maillons de la chaîne les moins bien placés pour connaître les conditions exactes de fabrication d'un produit. L'UNICE considère que la direction prise par la Commission dans sa communication à propos de la référence au risque commercial normal donnerait lieu à une trop grande incertitude dans les contrats, ce qui n'est guère compatible avec les pratiques actuelles des entreprises. A cet égard, le timbre officiel apposé sur le certificat d'origine par les services administratifs du pays exportateur pourrait donner à l'importateur l'impression fallacieuse d'une totale sécurité.

3.5. L'UNICE considère que la seule solution satisfaisante aux problèmes de certificats et déclarations d'origine non valables consiste à transférer la charge de la preuve de l'origine de l'importateur à l'exportateur et/ou à l'autorité d'exportation. L'UNICE convient que cette approche quelque peu radicale soulève certaines questions politiquement sensibles et que toute modification ne pourrait être apportée que dans le cadre d'une renégociation des régimes concernés.

3.6. L'UNICE reconnaît qu'une grande partie du problème réside dans le fait que certains pays bénéficiaires ne possèdent simplement ni les compétences, ni les ressources, ni les infrastructures nécessaires pour assurer de manière satisfaisante le contrôle et la vérification des déclarations d'origine. Dès lors, l'UNICE est très favorable à des actions de formation et

de soutien continu en vue de rétablir la confiance des pays tiers dans les régimes tarifaires préférentiels.

4. Suivi du système

- 4.1. L'UNICE accueille favorablement l'idée d'actions de suivi dans les pays bénéficiaires et, en cas de conclusions négatives, elle suggère que les importateurs communautaires soient informés par un "système d'alerte précoce". L'UNICE est également favorable à l'adoption de mesures provisoires vis-à-vis des pays tiers manquant à leurs obligations, ainsi que de toute mesure supplémentaire de nature à clarifier le fonctionnement des régimes préférentiels.
- 4.2. Cependant, l'UNICE considère que ces mesures ne devraient pas être adoptées sans que les opérateurs communautaires aient été consultés, dans le cadre du partenariat évoqué au point 6 ci-dessous, afin que les avantages et les inconvénients de ces mesures, pour l'activité économique et la sécurité de la procédure, puissent être soigneusement pesés.
- 4.3. L'UNICE recommande que la charge de la preuve soit transférée aux pays bénéficiaires en supprimant les formulaires A et autres certificats d'origine pour les remplacer par un système de déclarations de facturation par les exportateurs habilités. Ces derniers seraient tenus de satisfaire l'autorité locale quant au statut d'origine de leurs produits avant de faire toute déclaration d'origine, et l'ensemble du système serait soumis à un examen périodique par des contrôleurs aux comptes communautaires.
- 4.4. L'UNICE estime qu'un tel système résoudrait la majeure partie du problème des documents d'origine non valables, mais tient à préciser que, la charge de la preuve étant transférée vers les exportateurs et leurs autorités douanières, les importateurs de l'Union doivent être assurés contre toute erreur, négligence ou fraude de leur part. En d'autres termes, le fait qu'une déclaration d'origine faite dans ce régime s'avère par la suite non valable ne devrait plus pouvoir justifier la récupération des droits après libération, à moins que l'autorité douanière communautaire puisse démontrer que l'importateur n'a pas agi de bonne foi. Toute perte de ressources propres résultant de déclarations d'origine non valables serait une question que la Commission aurait à régler avec le pays concerné.
- 4.5. En principe et dans l'attente d'une réforme des régimes d'origine, l'UNICE estime que la Commission devrait être prête à abandonner temporairement son droit à récupérer les droits dès lors que l'importateur a agi de bonne foi et fait des efforts raisonnables pour établir le statut d'origine de tous les biens importés dans le cadre d'un régime préférentiel, indépendamment du fait que l'autorité du pays d'exportation ait, ou non, commis une "erreur" au sens de l'article 220.2(b) du code des douanes communautaires. L'UNICE propose que le critère pour mesurer les "efforts raisonnables" soit la demande et l'obtention, par l'importateur, des renseignements contraignants sur l'origine des biens concernés.

5. Le système SPG

- 5.1. Dans les cas de manquements aux règles de coopération administrative, la Commission devrait davantage faire appel à l'article 9 du règlement SPG, dont les dispositions offrent la possibilité de retirer le traitement préférentiel. L'UNICE déplore que cet article n'ait jamais été utilisé dans le passé et demande que les procédures décisionnelles soient modifiées pour permettre une application de ces dispositions lorsque la situation le justifie.

- 5.2. Si les négociations pour le nouveau SPG sont achevées à temps, les modalités décrites au point 4.4 pourraient être introduites dès le 1er janvier 1999, bien que le régime actuel puisse naturellement être prorogé de douze mois. Ceci soulève la question des mesures éventuelles que pourrait prendre la Commission pour alléger la charge actuellement imposée aux importateurs par des réclamations de droits imprévus.
- 5.3. Il faut également mentionner que de nombreuses mesures envisagées par la Commission pour remédier à la crise ne paraissent pas susceptibles d'aboutir à des résultats certains et rapides. Il est vraisemblable que leurs effets ne se feront véritablement sentir qu'à long terme, c'est-à-dire à un moment où les avantages tarifaires auront presque totalement disparu du fait de l'abaissement généralisé des droits de douane.

6. Partenariat entre douanes et opérateurs

- 6.1. L'UNICE accueille favorablement les mesures prises par la Commission et les Etats membres pour corriger la situation, sur la base de la communication "Douane 2000" qui vise à clarifier les conditions d'application de la politique commerciale commune.
- 6.2. Pour l'UNICE, il importe de s'attacher à préserver la confiance des opérateurs, et surtout des importateurs, dans un système qui ne soit pas préjudiciable aux opérateurs honnêtes. A défaut, se poserait le risque que ces opérateurs s'écartent finalement d'un tel système, dont l'objectif essentiel est de promouvoir le développement d'un certain nombre de pays hors de l'Union européenne présentant un retard économique.
- 6.3. Pour cette raison et toujours dans l'esprit de "Douane 2000", l'UNICE souhaite établir entre les douanes et les opérateurs un partenariat efficace qui permettra une consultation approfondie et continue des nombreux secteurs d'activités concernés.
- 6.4. Une telle consultation est en effet indispensable pour assurer le succès d'une réforme et, qui plus est, préserver la compétitivité des entreprises européennes. Elle est d'autant plus justifiée lorsque la fraude à l'origine préférentielle contourne des mesures commerciales telles que les quotas, les mesures de sauvegarde et les droits antidumping.

7. Demandes de clarifications

- 7.1. L'UNICE souhaiterait que la Commission lui fournisse de plus amples explications sur la liste des mesures présentées dans la communication en vue de préparer l'avenir, et plus particulièrement sur les points suivants:
- la façon dont la Commission compte faire entrer en vigueur les actions prévues par la *"communication sur l'amélioration de l'accès au marché communautaire pour les pays les moins avancés"*, et en particulier les dérogations aux règles d'origine, susceptibles de placer les producteurs communautaires dans des situations pesantes;
 - l'encouragement de la mise en place de structures de coopération régionale, en particulier celles permettant les investissements entre pays en développement avancés et pays moins avancés, et l'utilisation du cumul régional dans ce cadre;

- *"l'exemption aussi généralisée que possible en faveur des pays moins avancés"* et de pays d'un niveau de développement proche, eu égard au fait que ces pays bénéficient déjà d'une vaste couverture de produits dans le SPG;
- les déclarations communautaires sur la proposition de la CNUCED concernant *"l'harmonisation mondiale en matière de règles d'origine SPG"*, ainsi que le projet visant à *"simplifier le système des règles d'origine préférentielle pour tenir compte du futur contexte des échanges mondiaux"* à la suite du cycle d'Uruguay.

8. Conclusion

- 8.1.** Enfin, l'UNICE attire l'attention de la Commission sur la nécessité de maintenir les régimes tarifaires préférentiels en conformité totale avec les dispositions de l'OMC/GATT et d'éviter de créer de nouvelles sources de conflit entre les membres et ceux qui ne sont pas membres de ces régimes.
- 8.2.** L'UNICE considère qu'un maintien du dispositif actuel de gestion de l'origine n'est dans l'intérêt d'aucune des parties. Pour les importateurs de l'Union, il s'agit soit d'avoir à supporter une charge administrative substantielle (pour tenter d'établir le statut d'origine des biens qu'ils souhaitent acquérir), soit d'être confrontés au risque de devoir verser des droits imprévus. Pour les pays bénéficiaires, il s'agit du risque de perdre leurs marchés en Europe. Enfin, pour la Commission, il s'agit d'une perte de ressources propres. L'UNICE considère que les propositions ci-dessus sont équitables, raisonnables et réalisables, et qu'elles représentent une solution optimale aux difficultés actuelles.
- 8.3.** Les présents commentaires préliminaires de l'UNICE ne préjugent pas de la position que l'UNICE pourrait prendre après le symposium organisé sur cette question. Si, au cours de ce symposium, d'autres questions devaient se poser ou des commentaires s'avérer nécessaires, ses experts sont prêts à les examiner et à poursuivre le dialogue.
-