

Le 26 octobre 1998

Prise de position de l'UNICE sur l'importance des régimes douaniers économiques et l'application et la mesure futures des conditions économiques (doc. XXI/1580/1997)

I. Introduction

1. Cette prise de position de l'UNICE a pour objectif premier d'examiner les questions soulevées par les propositions de la Commission relatives à l'application des conditions économiques et, plus particulièrement, par les modalités pratiques de mise en œuvre des articles 501 et 502 du document 1580/1997. Elle complète sa position du 12 novembre 1997 sur l'application des conditions économiques dans le régime du perfectionnement actif.
2. En vue de replacer ces questions dans leur contexte, il pourrait néanmoins être utile de rappeler les problèmes posés par les tests économiques actuels aux entreprises de l'Union européenne, ainsi que les mesures jugées nécessaires par l'UNICE pour résoudre ces difficultés.

II. Contexte

3. La simplification des régimes douaniers économiques, et surtout l'assouplissement des conditions économiques, sont des réformes attendues depuis longtemps. Non seulement les efforts requis pour répondre au test économique mobilisent des ressources précieuses, mais l'insécurité qui en résulte rend la planification des entreprises et la fixation précise de leurs prix d'envois difficiles.
4. Depuis un certain temps, la charge pour se conformer aux procédures a rendu les régimes économiques inattractifs pour les entreprises, surtout les petites et moyennes entreprises qui auraient du en bénéficier. De ce fait, ces entreprises se sont simplement abstenues d'y avoir recours et ont renoncé aux avantages offerts. La charge financière supplémentaire impliquée est d'autant plus difficile à justifier devant le très petit nombre de demandes d'application des régimes économiques, rejetés de fait pour des motifs économiques.
5. L'incapacité des entreprises à tirer parti des régimes économiques a des répercussions particulièrement graves sur la compétitivité des exportations de l'Union européenne. Surtout lorsque les exportateurs sont soumis aux pressions des variations des taux de change, l'accès à une exonération au titre du régime de perfectionnement actif (PA) peut être un facteur critique au moment de déterminer si un contrat d'exportation est remporté ou perdu. C'est pourquoi l'UNICE estime que, le PA étant essentiellement un instrument destiné à promouvoir les exportations, on devrait présumer qu'une autorisation d'exonération sera accordée dans tous les cas, sauf si les marchandises ont été déclarées formellement sensibles après examen approfondi de tous les éléments pertinents. L'UNICE constate avec satisfaction que des dispositions à cet effet ont été intégrées dans les propositions de la Commission.
6. Alors que le PA peut bénéficier directement aux exportations, l'industrie considère toutefois qu'il n'est pas moins important d'appliquer des réformes similaires au régime du perfectionnement passif (PP) et au perfectionnement sous les régimes de contrôle douanier. Ces régimes contribuent en effet à la prospérité économique de l'Union européenne, en encourageant les entreprises à assurer au moins une partie du processus de fabrication en Europe plutôt qu'à l'étranger. Cependant, une fois de plus, l'efficacité de ces régimes exige que leur accès soit simple, peu coûteux et, avant tout, sûr.

7. Malgré la baisse des droits de douane, de nombreux secteurs industriels continueront à payer des droits substantiels après l'an 2000. Pour ces secteurs, l'enjeu premier sera de préserver leur compétitivité et de tirer parti des possibilités offertes par les marchés, tant européens qu'étrangers. Ce défi exigera une approche flexible de l'approvisionnement, de la fabrication et de la distribution des marchandises, qui ne sera possible qu'avec des procédures douanières simplifiées et la possibilité de faire circuler matériaux, composants et produits finis dans le monde entier sans risquer des pénalités financières injustement sévères.
8. Si l'Union européenne ne veut pas voir sa position érodée par la concurrence étrangère, la Commission doit également reconnaître la réalité de la nature globale de l'approvisionnement et de la fabrication, et mettre en place un environnement réglementaire favorable au sein duquel les entreprises pourront, sans difficulté ou sanction inutile, importer des marchandises à transformer pour les réexporter, expédier des biens en dehors de l'Union, ou les importer pour transformation avant de les placer sur le marché communautaire. Dûment modernisés, les régimes économiques s'intègrent clairement dans un tel environnement.

III. Application des articles 501 et 502 du document 1580/1997

9. L'UNICE souscrit par conséquent à l'initiative prise par la Commission de moderniser les procédures douanières à impact économique. Elle se réjouit plus particulièrement de constater la prise en compte des propositions qu'elle avait avancées en vue d'établir un meilleur équilibre entre, d'une part, la nécessité de promouvoir les échanges internationaux – et surtout les exportations communautaires – et, d'autre part, celle de préserver les intérêts des producteurs communautaires des biens concernés. Cependant, plusieurs questions sur la mise en œuvre pratique des propositions exigent une réponse, et notamment:
 - comment la liste des biens sensibles sera-t-elle gérée ?
 - comment les effets négatifs sur les producteurs communautaires seront-ils identifiés et évalués ?
 - est-il nécessaire de suivre constamment les tendances et, dans l'affirmative, qui devrait être le responsable ?

III.1. *La liste des biens sensibles*

10. Ainsi qu'elle l'a déjà indiqué dans sa position du 12 novembre 1997, l'UNICE accueille favorablement l'introduction de la sensibilité commerciale comme critère pour déterminer quels produits doivent être soumis à un examen préalable des conditions économiques. Cette évolution supprimera les coûts qu'impliquent la vérification du test économique pour la grande majorité des marchandises pour lesquelles il n'y a pas d'incidence économique négative sur les producteurs de l'Union européenne. Elle apportera également la certitude que l'exonération sera disponible pour ces marchandises.
11. Par ailleurs, l'inclusion de biens sensibles spécifiques, à l'annexe 71 du document 1580/1997, rassurera les fournisseurs de ces biens sur le fait qu'aucune demande d'exonération pour des produits concurrents ne sera accordée sans une évaluation approfondie de l'impact économique sur leurs activités.
12. Toutefois, pour que cette approche fonctionne de manière satisfaisante, plusieurs conditions doivent être remplies.
 - a) Il doit être possible d'ajouter ou de retirer des produits à la liste des biens sensibles dans un délai minimal compatible avec la nécessité de justifier l'ajout ou la suppression. Les divers éléments de la liste sont des exceptions à la règle générale selon laquelle aucun examen préalable des conditions économiques n'est exigé. Aussi la charge de la preuve – pour établir que ces éléments doivent figurer ou demeurer dans la liste – devrait incomber aux producteurs communautaires de biens comparables. En l'absence de preuves, la demande d'inclusion devrait être déboutée, ou la demande de suppression acceptée, endéans un nombre de jours prédéterminé à compter du dépôt de la demande.
 - b) La liste des biens sensibles devrait être réexaminée par la Commission afin d'assurer son maintien à un minimum absolu et, le cas échéant, les producteurs communautaires devraient être invités à

justifier l'inclusion continue de tout élément qui ne semble plus sensible. En outre, les opérateurs économiques qui souhaitent tirer parti des procédures économiques devraient pouvoir demander formellement la suppression d'un élément s'il peuvent produire des preuves qui, de prime abord, établissent que ledit bien n'est plus sensible.

- c) Au moment d'examiner les demandes d'inclusion ou de suppression de biens sensibles, la Commission devrait consulter les associations professionnelles européennes qui représentent les candidats aux régimes économiques et les producteurs communautaires.

III.2. Impact négatif sur les producteurs communautaires

13. Tel que proposé, l'article 502.1 exige des autorités douanières et de la Commission qu'elles veillent à ce que les intérêts essentiels des producteurs communautaires ne soient pas négativement affectés par l'application des régimes économiques. Appliqué strictement, cet article semble signifier que les autorités doivent examiner chaque autorisation après sa délivrance, ce qui compromettrait l'objectif même de la modernisation des régimes. Par conséquent, l'UNICE estime que l'article 502.1 ne devrait pas être interprété comme imposant aux autorités une obligation quelconque de prendre l'initiative de vérifier les autorisations déjà accordées.
14. En revanche, l'UNICE considère que, dans le prolongement de son opinion sur la gestion de la liste des biens sensibles, il devrait appartenir au producteur de l'Union qui prétend subir des répercussions négatives du fait de l'autorisation d'introduire une objection formelle, étayée par des preuves financières et économiques adéquates.
15. Dans l'évaluation de la validité de ces objections, les douanes et la Commission devraient adopter le principe selon lequel l'autorisation reste valable à moins qu'il y ait de bonnes raisons de la modifier ou l'annuler. L'UNICE considère que les objections des producteurs communautaires doivent être examinées au cas par cas et une autorisation devrait être vérifiée uniquement si le producteur concerné peut établir, au-delà d'un doute raisonnable, que:
- a) il peut fournir au détenteur de l'autorisation des marchandises (ou capacités de traitement) qui:
- sont à tous égards identiques ou supérieures à celles couvertes par l'autorisation;
 - peuvent être livrées dans les mêmes quantités ou selon le même calendrier; et
 - sont disponibles pour livraison au détenteur de l'autorisation à tout le moins aux mêmes conditions et pour un prix au moins comparable à ceux offerts par le fournisseur des biens ou des capacités de traitement telles que couvertes par l'autorisation.

III.3. Suivi de l'impact des autorisations

16. La proposition selon laquelle les douanes et la Commission examineront l'impact d'une autorisation uniquement sur la base d'une plainte d'un ou plusieurs producteurs communautaires présuppose que les producteurs soient conscients des autorisations pertinentes. Dans de nombreux cas, le producteur sera informé de la délivrance d'une autorisation par le consommateur potentiel auquel elle a été accordée. Toutefois, ceci suppose que le producteur était en mesure de concourir pour l'opération en premier lieu et il arrivera par conséquent dans de nombreux autres cas que le producteur ne sache rien des activités potentielles ni de l'autorisation.
17. Il faut débattre de la question de savoir si un producteur communautaire est habilité à soulever des objections contre une autorisation qu'il estime affecter négativement ses activités, même s'il n'avait pas connaissance de la possibilité de fournir les biens ou les capacités de traitement. On peut avancer – de manière relativement justifiée – que si un acheteur potentiel ignorait ce qu'il devait proposer ou le savait mais n'a pas invité le fournisseur à lui soumettre ses offres, il s'agit d'un manquement commercial de la part

du producteur communautaire, qui n'est donc pas habilité à soulever des objections à l'encontre d'une autorisation.

18. Cependant, si les producteurs communautaires doivent avoir le droit d'élever des objections à une autorisation dont ils avaient précédemment connaissance, ils doivent clairement disposer d'une autre source d'information sur les autorisations délivrées. Cette question est délicate, surtout en raison de la nature commercialement sensible – et donc confidentielle – des nombreuses transactions pour lesquelles une autorisation est accordée.
19. L'UNICE estime qu'idéalement, les autorités douanières de la Commission devraient rendre accessibles aux associations professionnelles concernées des informations suffisantes leur permettant de suivre les tendances concernant les types et la valeur des biens ou activités de transformation couverts par des autorisations. Il appartiendrait alors à ces associations d'analyser et évaluer ces informations et de les diffuser à leurs membres.

IV. Synthèse et conclusions

20. Les procédures douanières économiques sont un instrument important de la politique commerciale de l'Union européenne. Elles sont essentielles si les entreprises européennes doivent faire face, sur un pied d'égalité, à leurs concurrents sur le marché mondial.
21. Avec le démantèlement des obstacles aux échanges et l'importance décroissante des frontières géographiques, les entreprises avancent de plus en plus sur la voie d'une exploitation des avantages de la mondialisation. La Commission ne peut rester en dehors de ces mouvements ni les ignorer; elle doit soit mettre en place les conditions appropriées pour que l'industrie prospère au sein de l'Union européenne, soit constater que l'activité économique s'expatrie, avec tout ce que cela implique en termes d'emplois et de revenus.
22. L'enjeu véritable de la modernisation des régimes douaniers économiques n'est pas de savoir si les producteurs communautaires individuels de composants et matériaux seront placés dans une situation concurrentielle désavantageuse du fait de l'octroi d'une exonération. Il s'agit plutôt de savoir si l'ensemble des industries productrices de produits finis dans la Communauté se délocalisera en cas de refus de l'exonération – auquel cas, les fournisseurs de matériaux et composants figureront naturellement parmi les premiers perdants. Toutefois, ceci ne signifie pas que, si les producteurs communautaires de matériaux et composants sont confrontés à des réelles difficultés économiques, leurs intérêts ne devraient pas être pris en compte.
23. L'UNICE considère que la formule proposée par la Commission représente un équilibre équitable et réaliste entre les intérêts de toutes les parties concernées. Elle s'inquiète toutefois que, si les propositions n'étaient pas mises en œuvre conformément à l'esprit dans lequel elles ont été élaborées, cet équilibre ne soit compromis. Ceci peut être évité uniquement par l'adoption de règles claires, sans ambiguïté, pour la gestion de la liste des produits sensibles et l'application pratique de l'article 502.1. En outre, ces règles doivent reposer sur le principe selon lequel l'exonération est accordée en règle générale, à moins que des motifs exceptionnels et démontrés ne justifient le contraire.
24. Par conséquent, l'UNICE recommande à la Commission et aux autres institutions de l'Union européenne les principes et conditions détaillées reprises dans cette position-. Elle estime en effet que l'approche ainsi proposée servira mieux les intérêts globaux de tous les opérateurs économiques de l'Union européenne. Si les institutions communautaires souhaitent approfondir la discussion, les experts de l'UNICE se tiennent prêts à poursuivre le dialogue.