

19 mars 1999

## Stratégie de l'UNICE en matière douanière

### **I. Remarques préliminaires**

Une politique douanière européenne est d'une très grande importance pour les entreprises européennes car celles-ci ont besoin de plus de prévisibilité dans les procédures administratives relatives à leurs transactions internationales. Pour être efficace, cette politique devrait être axée sur l'objectif global de faciliter l'accès aux marchés et intégrer les évolutions importantes qui ont fortement marqué, ces dernières années, le fonctionnement des entreprises. Elle devrait également favoriser l'harmonisation internationale des pratiques, la simplification des règles et la coopération avec les opérateurs, et privilégier la cohérence des actions des administrations douanières dans l'Union et le soutien administratif aux entreprises. L'UNICE présente ci-dessous sa stratégie détaillée en la matière.

### **II. Considérations sur la facilitation des échanges et la réglementation douanière**

1. En matière de commerce international, l'UNICE soutient une politique forte d'accès aux marchés mais n'envisage pas une ouverture de ceux-ci sans règles ni contrôles douaniers.
2. L'UNICE admet le bien-fondé des disciplines douanières dans les échanges extérieurs de l'Union européenne dès l'instant où celles-ci sont compatibles avec les impératifs légitimes de fluidité et de rapidité indispensables au développement des affaires. L'intervention douanière est nécessaire pour garantir la bonne application des mécanismes régulateurs dont les entreprises ont besoin pour la sécurité de leurs transactions.
3. Le respect de la législation douanière – aux niveaux national et international – est normalement assuré par des procédures appliquées par les administrations douanières. Celles-ci vont des contrôles physiques aux frontières à des contrôles administratifs, en passant souvent par une combinaison des deux. Afin d'alléger la charge de ces règles sur les opérateurs, la facilitation des échanges est une nécessité absolue tant au niveau international qu'au niveau communautaire.
4. La mondialisation du commerce international - où le commerce électronique joue un rôle croissant – appelle à réexaminer le rôle des administrations douanières dans les échanges internationaux. En collaboration avec les milieux d'affaires, les administrations douanières devraient s'efforcer, plus activement, de concilier l'efficacité de leurs contrôles avec la nécessité d'une plus grande facilitation des opérations de commerce international. Des efforts devraient être faits en ce sens, non seulement au niveau communautaire, mais également dans les organisations internationales.
5. Au niveau international, des procédures douanières communes, telles qu'inscrites dans la convention de Kyoto, devront être encouragées car elles permettront l'échange d'informations essentielles entre les administrations et les opérateurs. La coopération douanière tant au niveau international qu'au niveau bilatéral devrait également être renforcée, en collaboration avec les milieux d'affaires concernés.

### **III. Réforme de la politique douanière européenne et évolution du commerce**

1. L'UNICE considère que la politique douanière européenne doit intégrer pleinement les évolutions importantes qui ont fortement marqué, ces dernières années, le fonctionnement des entreprises.
2. Il s'agit tout d'abord de la mondialisation. Celle-ci a provoqué une explosion des échanges internationaux, avec une compétition internationale accrue. Elle a également contraint les opérateurs de toutes tailles, y compris les PME, à assimiler les diverses réglementations douanières, parfois très complexes, en vigueur dans les différentes parties du monde.
3. De nos jours, la plupart des entreprises européennes doivent connaître non seulement les règles communautaires (par ex. les règles d'origine préférentielles), mais aussi celles des autres pays où elles vendent ou fabriquent leurs marchandises. En matière douanière, les entreprises ressentent beaucoup plus fortement qu'auparavant un besoin aigu d'information et de simplification de la réglementation.
4. Par ailleurs, la réalisation complète du grand marché intérieur européen demeure, pour les entreprises, un objectif très important.
5. Bien que la réglementation douanière européenne soit presque entièrement unifiée dans le Code des douanes communautaire, la survivance de 15 douanes nationales fait que les entreprises sont encore confrontées à des procédures et pratiques fort différentes selon les Etats membres où elles interviennent. L'application des sanctions douanières, les pouvoirs de contrôle des agents des douanes varient également selon les Etats membres, ce qui n'est pas compatible avec un marché unique.
6. Enfin, la modernisation des transactions commerciales, notamment grâce à l'informatique et aux moyens télématiques nouveaux, a profondément modifié les conditions de fonctionnement des entreprises, en améliorant la qualité, la sécurité et la rapidité des opérations. De plus en plus, le support papier tend à disparaître dans les affaires commerciales, alors que l'administration continue à privilégier cette forme de communication.
7. Les entreprises, qui ont dû faire les efforts nécessaires pour faire face à leurs concurrents, attendent que les administrations douanières se modernisent également, afin de retirer le maximum de profit des réformes et investissements qu'il leur a fallu engager. Les difficultés d'informatisation du transit communautaire, par exemple, ne leur donnent pas une image très rassurante en ce qui concerne les capacités d'adaptation, à cet égard, des administrations douanières européennes.

### **IV. Les objectifs prioritaires pour l'UNICE**

1. En matière douanière, l'UNICE soutient l'harmonisation internationale des pratiques, la simplification des règles et la coopération avec les administrations.
2. L'UNICE adhère pleinement au programme d'action pour la douane dans la Communauté (Douane 2000) fixé dans la décision n°210/47/CE du Parlement et du Conseil. Elle considère cependant que les orientations devraient être précisées et surtout mises en oeuvre rapidement. Mais il existe d'autres domaines où des avancées intéressantes pourraient être réalisées.
3. A la lumière de ce qui précède, l'UNICE attache une importance toute particulière aux points suivants.
  - a) **Simplification des réglementations et contrôles douaniers**
    - Dans l'Union européenne et dans le cadre international où l'OMC pourrait être un vecteur essentiel d'action, des progrès en ce sens devraient être recherchés constamment.

- De bon résultats peuvent être obtenus avec la modernisation des équipements, notamment par l'informatique, et une personnalisation des procédures. La conclusion de protocoles d'accord avec les opérateurs économiques paraît une excellente voie pour progresser. De même, dans le domaine des techniques d'analyse des risques et d'audit, les procédures simplifiées sont à encourager.

**b) Harmonisation des pratiques douanières en Europe**

- L'harmonisation des pratiques douanières dans toute l'Union européenne est essentielle à la crédibilité du marché unique et à la prévention des distorsions de concurrence entre entreprises d'Etats membres différents. Pour être bénéfique, cependant, cette harmonisation doit reposer sur les meilleures pratiques disponibles, qui permettent les degrés les plus élevés de facilitation des échanges. C'est pourquoi l'UNICE s'oppose à toute harmonisation qui serait basée sur des pratiques existantes qui ne seraient pas nécessairement les meilleures. En revanche, les Etats membres devraient être incités à adopter des procédures efficaces, notamment en matière de coût et fondées sur une utilisation maximale de l'informatique et des techniques modernes de gestion comme l'analyse des risques. Ces procédures devraient alors devenir les normes européennes que la Commission encouragera et, si nécessaire, qu'elle aidera toutes les administrations douanières à adopter.
- A plus long terme, l'UNICE considère que le recours étendu aux autorisations européennes uniques (AEU), en encourageant les Etats membres à travailler en étroite collaboration et à échanger des informations, sera un facteur puissant et efficace dans la réalisation d'une harmonisation basée sur les meilleures pratiques.
- L'UNICE ne croit pas que la Commission puisse imposer une harmonisation totale aux Etats membres. Il est clair, cependant, qu'elle a un rôle important à jouer dans la promotion et le soutien d'initiatives comme les AEU et les prototypes d'échanges internationaux, qui conduiront à une harmonisation effective, ainsi qu'en assurant que les bénéfices sont mis – de droit – à la disposition des entreprises dans l'ensemble de l'UE.
- Enfin, pour assurer une harmonisation efficace des exigences douanières au niveau européen, il est nécessaire de réduire les exigences liées aux licences, encore maintenues pour les échanges intra-communautaires de produits à double usage.

**c) Efficacité de la lutte contre les fraudes**

- De graves fraudes ont été constatées dans l'application des réglementations douanières européennes. L'UNICE est parfaitement consciente que ces irrégularités, qui causent un préjudice intolérable à l'Union européenne, doivent être énergiquement combattues afin de les éradiquer totalement. Les entreprises européennes ne veulent pas être considérées comme responsables de ces trafics dont elles sont en majorité plutôt victimes. En effet, ces fraudes détournent l'application des mécanismes régulateurs du commerce international et faussent les conditions de concurrence commerciale.
- Le renforcement de la lutte contre la fraude douanière ne doit pas passer par une augmentation générale des formalités et contraintes qui pèsent sur les entreprises honnêtes, ni par l'institution de présomptions injustifiées de responsabilité qui, comme c'est le cas pour les certificats d'origine, ne peuvent qu'entraver les transactions internationales et augmenter artificiellement leur coût.
- Le renforcement de la lutte contre la fraude douanière devrait plutôt être recherché dans l'amélioration du fonctionnement des services douaniers nationaux et la collaboration entre eux.

**d) Institution de relations structurées avec les opérateurs du commerce extérieur**

- Dans l'Union européenne, un véritable partenariat doit être organisé à tous les niveaux (européen, national, local) entre les administrations douanières et les entreprises, pour développer l'information réciproque et les échanges de vues. Poser

les conditions favorables à l'installation d'un meilleur dialogue est indispensable pour progresser dans la voie d'une bonne gestion douanière.

- Ce partenariat doit être clairement structuré afin de donner aux entreprises toutes garanties de bonne représentativité dans l'expression et la défense de leurs intérêts.

**e) Développement de l'appui international**

- Dans l'Union européenne, les administrations douanières peuvent apporter aux entreprises engagées dans la conquête des marchés extérieurs un appui important. Elles disposent en effet souvent de renseignements très utiles sur les droits, taxes, formalités douanières applicables dans les autres pays. Certaines d'entre elles ont implanté à l'extérieur des attachés douaniers qui peuvent constituer des points d'information spécialisée dont l'activité serait orientée vers les préoccupations des entreprises.
- La Commission a mis au point une base de données bien documentée sur l'accès aux marchés. Il est indispensable pour les entreprises que cette base soit régulièrement actualisée. Elle pourrait être en outre étendue par des informations relatives aux formalités et procédures douanières en usage dans certains pays (comme cela existe déjà dans le projet pilote concernant la Corée et la Pologne).
- On peut constater par ailleurs qu'avec le développement considérable des échanges, les conflits avec les services douaniers deviennent de plus en plus fréquents. Les règles internationales, notamment celles découlant de l'OMC, ne sont pas toujours et partout parfaitement transposées en droit national. Une procédure internationale spécifique d'arbitrage douanier pourrait faciliter le règlement des différends qui sont limités à de simples problèmes de pure technique douanière. La Commission pourrait intervenir en ce sens dans les négociations internationales, en relation avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD) qui pourrait apporter le soutien nécessaire.

**f) Meilleure prise en compte, dans la négociation et le suivi des accords internationaux sur le mouvement de marchandises, des contraintes d'application douanière**

- Les accords bilatéraux ou multilatéraux souscrits par l'Union européenne font nécessairement appel à des mécanismes douaniers pour garantir le respect des obligations prévues (certificats, attestations, contrôles spécifiques). Les systèmes mis en place sont souvent fort complexes et parfois incompatibles avec la situation de l'administration de certains pays.
- Les défaillances qui peuvent apparaître dans le fonctionnement du dispositif douanier portent atteinte à la fiabilité des accords et finissent par se répercuter sur la vie des entreprises.
- Il convient donc de se montrer particulièrement attentif à la conception et l'application des mesures douanières intégrées dans de tels accords. Les actions de soutien et de formation au profit des pays qui connaissent des difficultés ne peuvent qu'être encouragées.

**g) Poursuivre le travail de modernisation douanière dans le cadre de la facilitation des échanges et y intégrer la simplification des formalités dans le commerce électronique**

- Afin que les entreprises puissent tirer pleinement parti des bienfaits du commerce électronique, il est nécessaire que les certificats douaniers électroniques (« message administratif unique ») soient légalement acceptables sous leur forme numérique. Un important travail d'harmonisation est ici indispensable afin que des conflits juridiques soient évités entre documents nationaux sous forme numérique différents.

- Le travail d'harmonisation des données requises par les douanes est actuellement en cours au sein de l'OMD et du G7. L'OMC se révèle être le forum le plus approprié pour négocier les principes relatifs à la facilitation des échanges. Les entreprises et les gouvernements devraient travailler en étroite collaboration afin que soit assurée la compatibilité entre les normes nationales et internationales et leur interface électronique.
- Les gouvernements devraient également s'entendre au sein de l'OMC et l'OMD afin d'améliorer la transparence et l'efficacité des procédures douanières mises en oeuvre à travers les technologies de l'information.

## V. Conclusion

1. L'UNICE soutient la mise en place d'une vraie politique douanière européenne qui privilégie la cohérence des actions des administrations dans l'Union et le soutien administratif aux entreprises. Dans ce cadre, l'UNICE adhère pleinement aux projets novateurs comme celui des AEU, qui constitue l'une des évolutions les plus importantes du droit douanier communautaire et l'une des clefs de la réalisation d'un véritable marché unique aux fins douanières.
2. Comme cela vient d'être défini dans le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en oeuvre du programme Douane 2000 (COM (1998) 471 final), l'UNICE ne peut que se réjouir de la nouvelle mission de l'administration douanière pour l'avenir. En effet, il est fait mention que *« à côté du rôle traditionnel que remplit la douane en tant que collecteur des ressources propres et de protecteur des intérêts financiers de la Communauté, se développent de façon grandissante ses nouvelles missions de régulation des échanges par le contrôle de l'application correcte de l'ensemble des politiques communes et des réglementations communautaires à l'exportation et à l'importation »*.
3. Cette mission regroupe en effet les axes d'actions prioritaires que l'UNICE a toujours soutenus dans ses prises de position précédentes, à savoir:
  - assurer la transparence dans la mise en oeuvre du droit communautaire par les administrations douanières des Etats membres;
  - encourager le développement coordonné de nouvelles méthodes de travail;
  - renforcer la politique commune de formation;
  - approfondir l'information et la communication avec les utilisateurs de la douane;
  - contribuer à l'émergence d'un environnement douanier international favorable à une gestion optimale de la frontière extérieure de l'Union, en faisant un effort particulier en direction des administrations douanières des pays associés qui souhaitent adhérer à l'Union.
4. Dans ce nouveau cadre douanier communautaire, l'UNICE, en tant que porte-parole des entreprises européennes de toutes tailles, souhaite:
  - travailler en partenariat étroit avec les administrations sur tous les sujets qui touchent aux intérêts des entreprises;
  - soutenir la mise en oeuvre du « réflexe communautaire » dans la recherche de solutions communes, notamment à travers le développement coordonné d'outils communs;
  - participer au nécessaire renforcement de la cohérence des actions douanières dans l'Union;
  - promouvoir une plus grande unité de vues dans l'action douanière communautaire, notamment en soutenant la mise en oeuvre de programmes rénovés.
5. Ce faisant, l'UNICE est convaincue que, s'il est indispensable de démontrer une véritable dynamique communautaire en matière douanière (c'est-à-dire que les administrations inscrivent leur action dans un cadre communautaire renforcé - et l'UNICE est prête à les y aider) les gouvernements doivent également faciliter la tâche des entreprises afin que celles-ci puissent mobiliser tous leurs moyens pour faire face effectivement à la concurrence internationale. Il en va de la survie de la vitalité de l'économie européenne et de l'emploi. C'est aussi cela la nouvelle mission des douanes.