



UNICE

Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe

19 mars 1999

POSITION PRELIMINAIRE DE L'UNICE SUR *LES OBJECTIFS DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE A L'OMC EN MATIERE DE FACILITATION DES ECHANGES*
“L'évaluation de la portée des règles de l'OMC en matière d'importation, d'exportation et de procédures douanières”

RESUME

- Dans la prise de position en annexe, l'UNICE partage l'avis de la Commission selon lequel la facilitation des échanges est nécessaire et ne peut que contribuer fortement à améliorer la situation des entreprises engagées dans le commerce international.
- Pour l'UNICE, cette réforme doit passer par une diminution, une rationalisation et une harmonisation des documents exigés des entreprises par la douane. Les réglementations douanières devraient être davantage transparentes et uniformes et être conformes aux principes de l'OMC.
- L'UNICE est également d'avis que les formalités lors des contrôles douaniers devraient être simplifiées et le système «d'analyse de risques» davantage utilisé. Pour l'UNICE, des négociations sur la facilitation des échanges devraient être lancées lors de la réunion ministérielle de l'OMC de 1999. Un accord dans ce domaine permettrait de rationaliser la réglementation douanière existante en phase avec la réduction progressive des droits de douanes.
- Les grandes priorités de l'UNICE en la matière sont:
 - des règles administratives régissant le commerce international qui soient adaptées à la globalisation et à la modernisation des échanges;
 - le traitement des formalités administratives attachées aux transactions commerciales internationales notamment en matière de transport, contrôles techniques et de moyens de paiements;
 - une lutte efficace contre la corruption et les trafics frauduleux, sans augmenter les contraintes et les charges qui pèsent sur les entreprises;
 - la coopération entre les opérateurs et les douanes qui devrait évoluer vers un véritable partenariat;
 - la procédure de dédouanement unique «One-Stop Clearance» qui permettrait la délégation des contrôles;

- Enfin, pour l'UNICE, la facilitation des échanges doit clairement offrir des opportunités commerciales nouvelles aux entreprises et leur permettre de mener à bien leurs transactions internationales.

1. Introduction

- 1.1 L'UNICE accueille favorablement la communication du 22 septembre de la Communauté européenne, soumise à l'OMC, sur la facilitation des échanges '*L'évaluation de la portée des règles de l'OMC en matière d'importation, d'exportation et de procédures douanières*' et les propositions formulées à ce sujet dans le document de discussion de la Commission du 27 novembre. Elle partage l'avis de la Communauté européenne selon lequel "tout le monde gagne" à la facilitation des échanges. Elle soutient également la définition donnée de la facilitation des échanges, à savoir '*la rationalisation systématique des procédures, des flux d'information et des documents pour les opérateurs internationaux et les agences, afin de faciliter le processus des transactions commerciales internationales*'.
- 1.2. L'UNICE considère que l'introduction des questions de simplification et d'harmonisation des procédures douanières dans le cadre global et contraignant de l'OMC ne peut que contribuer fortement à améliorer la situation des entreprises engagées dans le commerce international.

L'UNICE souhaite cependant que les obligations souscrites dans ce contexte soient concrètes et précises. En effet, le moment est venu de dépasser le stade des simples déclarations de principe pour s'accorder sur des dispositions très pratiques qui faciliteront les échanges notamment en matière de procédures douanières.

- 1.3. L'UNICE considère que compte tenu de l'explosion des volumes d'affaires, de la réduction progressive des droits de douane dans le cadre des accords tarifaires bilatéraux, régionaux ou multilatéraux, de la libéralisation plus poussée des échanges et des pressions concurrentielles croissantes, les procédures douanières peuvent devenir l'un des plus importants obstacles non tarifaires au commerce. Afin de garantir que, face à la vive concurrence résultant de la mondialisation, les entreprises obtiennent davantage de sécurité dans le traitement administratif de leurs transactions internationales, l'UNICE souhaite attirer l'attention des institutions communautaires et des autorités douanières sur les recommandations suivantes dans les domaines de l'importation, de l'exportation, du transit et des autres procédures douanières.

2. Documents et mentions exigés en douane

2.1. Quelle quantité d'informations ?

- 2.1.1. L'UNICE partage les suggestions de l'UE détaillées sous le point 2.3 de la communication (*portée des règles de l'OMC*) à savoir: la nécessité d'éviter des obstacles de procédures, l'adoption de standards internationaux et la réduction et l'harmonisation des messages. Elle souligne toutefois la nécessité de réduire la multiplicité des documents et données requis. Les autres données requises devraient être normalisées. Il devrait également être précisé quels renseignements sont indispensables pour le transport des marchandises ("ensemble maximal de données") et lesquels peuvent être tirés des documents commerciaux ou, le cas échéant, être obtenus d'un audit ultérieur. Les autorités douanières devraient pouvoir se fier à un même type d'informations.

2.2. Comment obtenir les renseignements ?

2.2.1. L'UNICE considère que l'informatisation est un élément clé de l'exercice de simplification. La mise en réseau des opérateurs et des administrations pourrait notamment être améliorée en perfectionnant la base de données communautaire sur l'accès aux marchés, accessible par Internet. Il serait également important de définir les documents/informations douanières exigés par les Etats membres de l'OMC et de l'OMD. La possibilité pour les entreprises d'avoir accès et de formuler des demandes aux bases de données à caractère douanier (ex: la base TARIC de la DGXXI) devrait être introduite ou étendue. Les agents en douane comme les entreposeurs devraient avoir une licence à cette fin et des règles professionnelles devraient être définies.

2.3. Comment assurer la transparence ?

2.3.1. L'UNICE estime que le manque de transparence des réglementations douanières est l'une des principales difficultés que rencontrent les entreprises. Souvent, les obligations administratives ne sont pas rendues publiques, parfois parce qu'elles enfreignent les règles de l'OMC. Les opérateurs sont sans défense devant l'arbitraire douanier, le pouvoir des douanes de retarder le dédouanement des produits aux frontières étant pratiquement sans limites, même dans les pays développés. L'UNICE est par conséquent favorable à toute mesure qui permettrait d'évoluer vers une limitation du pouvoir discrétionnaire des douanes et autres instances gouvernementales impliquées dans l'administration du commerce. L'UNICE propose la mise en place d'une procédure accélérée d'arbitrage international en matière douanière qui soit aisément accessible aux entreprises¹.

Davantage de transparence pourrait également être garantie au travers de systèmes tels que le système de l'inspection avant expédition qui conduit des entités non administratives à effectuer des contrôles à finalité douanière en dehors du cadre réglementaire des Douanes. Dans ce cadre, d'ailleurs, les règles de transparence applicables aux entités d'inspection (tels que définies par l'articles 6 de l'accord OMC) devraient être développées et précisées pour donner davantage de garanties aux exportateurs.

2.3.2. L'UNICE considère que dans les tâches des administrations douanières, en dehors de leurs missions traditionnelles de collecte des revenus et d'application des mesures de restriction et d'interdiction, la facilitation des échanges légitimes est une nécessité qui se fait sentir de plus en plus. La facilitation effective du commerce permettrait, sans porter préjudice à la collecte des revenus, de mieux décourager les échanges illégitimes. Les douanes devraient par conséquent essayer de rendre les réglementations et documents aussi transparents que possible.

2.3.3. Des améliorations notables dans le sens d'une plus grande transparence et prévisibilité pourraient être recherchées dans les domaines suivants:

- obligation pour les administrations douanières de communiquer à l'avance aux opérateurs des renseignements contraignants sur l'espèce, la valeur, l'origine et autres notions essentielles pour le dédouanement;
- flexibilité accrue dans l'application des clauses transitoires en cas de modifications des droits et des règles douanières.

¹ Dans sa position du 26 octobre 1998, l'UNICE développe sa proposition relative à la mise en place d'une procédure spéciale d'arbitrage international en matière douanière.

3. Contrôles et formalités en douane

3.1. *Quel champ d'application pour un éventuel accord sur la facilitation des échanges ?*

- 3.1.1. De manière générale, l'UNICE accueille favorablement les propositions détaillées sous le point 3.4. (*propositions à examiner dans un cadre de l'OMC sur la facilitation des échanges*) à savoir: l'introduction de procédures de dédouanement automatique, de contrôles «post dédouanement», ainsi que de procédures simplifiées pour des opérateurs «agrées». Cependant, avec la réduction progressive des droits de douane et des restrictions quantitatives dans le cadre des accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux de libéralisation il peut sembler excessif d'appliquer des contrôles douaniers très approfondis à des fins de statistiques du commerce extérieur. La qualité de ces statistiques doit être préservée mais elle ne doit pas constituer un obstacle aux échanges.
- 3.1.2. L'UNICE considère que les régimes commerciaux devraient être traités dans le cadre d'un ensemble de dispositions qui définit clairement chaqu'un d'entre eux et leurs champs d'application respectifs, ainsi que les critères à remplir par les opérateurs pour en bénéficier et les mesures destinées à en assurer l'application d'une manière coordonnée et harmonisée (*ex: les régimes préférentiels et les règles d'origine qui s'y rapportent*). L'UNICE convient qu'il y aurait avantage à élaborer des règles à l'OMC de nature à promouvoir progressivement l'introduction de ces concepts modernes dans le monde entier et à guider leur développement de manière équitable et favorable au commerce. Un accord OMC sur la facilitation des échanges pourrait définir des paramètres en ce sens.
- 3.1.3. Par ailleurs, l'UNICE soutient l'approche de la Commission telle qu'elle est décrite dans son dernier document de discussion pour le Comité 113 sur la facilitation des échanges et qui vise à obtenir un accord pour lancer des négociations en la matière lors de la réunion ministérielle de l'OMC de 1999. En ce qui concerne plus particulièrement les règles relatives aux autres accords OMC (Règles d'origine, Licences d'importations, Barrières techniques aux échanges, Valeur en douane et Inspection avant expédition), l'UNICE souhaite que leur fonctionnement soit amélioré notamment au niveau de la simplification et l'harmonisation des procédures et des documents, la mise en oeuvre des contrôles et l'utilisation de moyens électroniques. L'UNICE soutient également la rationalisation proposée de la structure des comités de ces différents accords OMC et de les regrouper sous un seul et même chapeau «Facilitation des échanges» ce qui permettrait, notamment aux pays en voie de développement, de palier aux différents problèmes de ressources et de gestion.

3.2. *Comment assurer l'efficacité des contrôles douaniers sans entraver excessivement le commerce international?*

- 3.2.1. Afin d'assurer des contrôles douaniers efficaces des informations et d'éviter des coûts élevés, à la fois pour les douanes et pour les entreprises, l'UNICE suggère que les documents requis devraient être dissociés du passage aux frontières toutes les fois que cela est possible. Ceci peut être obtenu de deux façons: d'une part, une coopération renforcée entre les autorités respectives des pays d'exportation et d'importation pourrait permettre que les données soient vérifiées dans le pays d'exportation puis communiquées aux autorités du pays d'importation, devenant ainsi la "base valable" pour l'importation. D'autre part, les autorités pourraient s'entendre au niveau international sur une diminution des formalités à remplir pour faire face à l'augmentation des flux commerciaux. Dans un tel scénario, les "opérateurs agréés", qu'ils soient des multinationales ou des PME, pourraient bénéficier d'une procédure de requête d'informations minimales aux frontières tout en se conformant à leurs obligations administratives pour les contrôles dans le cadre d'un audit. Par ailleurs, l'UNICE est favorable à l'introduction du concept "d'analyse des risques" pour les opérateurs économiques qui lui paraît être une méthode efficace pour garantir l'efficacité des contrôles douaniers, sans apporter d'entraves excessives aux flux commerciaux.

3.3. *Quelles sont les priorités pour les entreprises ?*

3.3.1. Transports et moyens de paiements

L'UNICE estime que la facilitation douanière ne peut être isolée, dans le commerce international, de la facilitation portant sur des procédures connexes tels que les transports, les contrôles techniques et les moyens de paiements.

L'UNICE soutient l'idée d'une coordination de l'OMC en matière de simplification, harmonisation et informatisation des documents de transports.

Par ailleurs, l'UNICE soutient une réflexion en matière de simplification et d'harmonisation des réglementations touchant aux moyens de paiement.

3.3.2. Corruption et intégrité

L'UNICE est fermement convaincue que la lutte contre la corruption et les vrais trafics frauduleux doit être énergiquement menée, mais l'efficacité ne doit pas être recherchée en augmentant de façon excessive les obligations et contraintes imposées aux opérateurs dans le commerce international. Du fait que la facilitation du commerce est essentielle pour la compétitivité des entreprises sur le marché mondial, elle ne peut accepter que les opérateurs soient freinés par des cadres législatifs très stricts qui ne correspondent pas aux pratiques flexibles actuelles des opérateurs. L'UNICE est consciente que, pour les gouvernements, la mondialisation implique également des contraintes budgétaires. Elle n'est cependant pas favorable à la création au sein de l'OMC d'un "noyau dur" de règles (*engagements fermes et exigeants qui seraient inadaptés à des situations toujours différentes*) non seulement parce qu'inadéquat, mais également parce que ne traitant que des symptômes. En effet, il est difficile d'éradiquer de tels problèmes au travers de mesures simples ou à court terme, ou en brandissant la menace du mécanisme de règlement des différends. D'un autre côté, l'UNICE pourrait soutenir, dans le cadre de la facilitation des échanges, une procédure d'étalonnage à travers la fixation de règles flexibles ("soft rules") touchant à la fixation d'objectifs à atteindre et à certaines normes de résultats généralement admises, de manière à donner aux administrations un avis politique sur la direction qu'elles devraient prendre dans leur réforme administrative à moyen et long termes.

3.3.3. Coopération entre les opérateurs et les douanes

L'UNICE se réjouit du fait que la révision de la Convention de Kyoto va dans la bonne direction en suggérant que les administrations douanières devraient chercher à coopérer avec les représentants des entreprises. Cette orientation devrait être confirmée et précisée dans le cadre de l'OMC. Elle est d'avis également que pour être vraiment efficace, ce "partenariat" devrait être approfondi, notamment en ce qui concerne l'accès à une telle coopération et l'établissement de relations "structurées" avec les opérateurs. Une telle coopération devrait comprendre les pistes d'action suivantes: développement du soutien international aux opérateurs économiques (par exemple dans le cadre d'accords internationaux en matière douanière), meilleure prise en compte des contraintes douanières pratiques dans la négociation et le suivi des accords internationaux sur la circulation des marchandises, incitation à la transparence dans la mise en œuvre des règles, nouvelles méthodes de travail, politique de formation commune et meilleure communication avec les "utilisateurs" des douanes.

3.3.4. Procédure de dédouanement unique (“One-Stop Clearance”)

L’UNICE est favorable à la coordination des différentes agences concernées par l’importation et l’exportation. Au vu de la multiplication des contrôles réglementaires dans le monde entier, la rationalisation des procédures de contrôle est essentielle pour dynamiser les flux commerciaux – un exercice rendu plus aisé encore grâce aux moyens électroniques d’échange d’informations entre opérateurs et gouvernements. L’UNICE encourage vivement les administrations à assurer, à terme, un niveau de coordination et de délégation des contrôles douaniers qui permette d’effectuer une seule fois toutes les vérifications. Un tel système devrait fonctionner pour les exportations comme pour les importations, être suffisamment flexible pour permettre à un maximum d’entreprises d’en tirer avantage et être harmonisé afin de garantir l’égalité de traitement entre opérateurs économiques.

Les projets dits «prototypes internationaux», qui ont pour objectif d’établir une procédure de dédouanement unique entre deux parties telle que celle qui est en cours entre le Royaume-Uni et les Etats Unis, pourraient servir de base pour une réflexion au niveau global. L’administration qui souhaite le maintien de contrôles séparés ou non harmonisés devrait supporter elle-même la charge de la preuve.

4. Conclusion

- 4.1. L’UNICE partage l’idée que “chacun a quelque chose à gagner” dans la facilitation des échanges et que celle-ci peut offrir des opportunités commerciales nouvelles, en particulier pour les petites et moyennes entreprises. Elle est également d’accord que, pour réaliser pleinement ces avantages, une coopération au niveau multilatéral est nécessaire, afin d’élaborer les solutions harmonisées nécessaires aux opérateurs pour pouvoir mener à bien et de façon optimale, leurs transactions internationales. Dans ce contexte, l’UNICE soutient l’OMC dans son appui politique à l’OMD. Elle est convaincue que la facilitation des échanges passe par un dialogue permanent et confiant entre les autorités douanières et les opérateurs, au niveau national comme au niveau international.
- 4.2. La coopération au développement et l’assistance technique sont une partie importante de tout accord sur la facilitation des échanges. En effet l’UNICE souhaite que les pays en développement - les futurs marchés émergents - puissent prendre une part active dans un tel accord. Pour cela l’assistance technique devra leur permettre de moderniser leurs infrastructures privées et publiques et faire face plus facilement à leurs engagements. Les entreprises européennes sont prêtes à collaborer dans ce sens avec leur partenaires.
- 4.3. Il s’agit de réactions préliminaires de l’UNICE sur le dossier de la facilitation des échanges. Celle-ci est prête à les approfondir car elle attache une grande importance aux résultats qui peuvent être apportés dans ce domaine.
- 4.4. L’UNICE encourage la Communauté européenne à jouer un rôle actif dans ce domaine. Ses experts sont prêts à examiner toutes propositions nouvelles de l’UE, en vue de dégager des solutions qui s’intègrent dans le cadre communautaire proposé et répondent aux préoccupations légitimes des opérateurs économiques.