

Le 16 février 2001

POSITION DE L'UNICE SUR UN FUTUR ACCORD OMC SUR LA FACILITATION DES ÉCHANGES

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE

1. INTRODUCTION	3
1.1. OBSERVATIONS PRELIMINAIRES SUR LA FACILITATION DES ECHANGES ET LES REGLES DOUANIERES	3
1.2. VERS UNE NOUVELLE LOGIQUE DE LA FACILITATION DES ECHANGES ?.....	4
2. FACILITATION DES ECHANGES ET DEVELOPPEMENT.....	4
2.1. UNE MEILLEURE INTEGRATION DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT DANS LE SYSTEME D'ECHANGES INTERNATIONAL	4
2.2. UNE MEILLEURE COORDINATION DE L' AIDE AU DEVELOPPEMENT DES CAPACITES AU NIVEAU INTERNATIONAL.....	5
2.3. L'IMPACT DES PROCEDURES SIMPLIFIEES SUR LE DEVELOPPEMENT	6
3. STRUCTURE ET CHAMP D'APPLICATION D'UN ACCORD OMC SUR LA FACILITATION DES ECHANGES.....	7
3.1. LIENS ENTRE UN ACCORD SUR LA FACILITATION DES ECHANGES ET LES ACCORDS EXISTANTS DE L'OMC.....	7
3.2. PRINCIPES FONDAMENTAUX POUR LES ENTREPRISES EUROPEENNES	7
3.2.1. La transparence	8
3.2.2. La non-discrimination	10
3.2.3. La moindre restriction des échanges	10
3.3. INTEGRATION DE LA CONVENTION REVISEE DE KYOTO DANS UN CADRE OMC CONTRAIGNANT	11
4. FACILITATION DES ECHANGES ET TRANSMISSIONS ÉLECTRONIQUES.....	12
4.1. AUTOMATISATION ET COOPERATION INTERNATIONALE	12
4.2. RECOURS AUX NORMES INTERNATIONALES.....	12
5. CONCLUSION.....	13

SYNTHESE

Les règles douanières sont importantes pour les entreprises car elles déterminent le traitement administratif de leurs transactions internationales. L'UNICE ne conteste pas ces règles, elle constate cependant que celles-ci, trop souvent, ne sont pas compatibles avec la rapidité et la fluidité nécessaires au développement de l'activité économique. Aussi, la facilitation des échanges, qui peut être définie comme la simplification, l'harmonisation et l'informatisation de la réglementation douanière, est l'une de ses priorités. Elle considère que celle-ci devrait être poursuivie à la fois au niveau bilatéral et au niveau régional, de manière bien encadrée, et au sein de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), afin de préparer le terrain pour un accord multilatéral sur la facilitation des échanges à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour l'UNICE, le lancement, à l'OMC, d'un nouveau cycle global de négociations commerciales multilatérales offrirait un cadre propice à l'obtention d'un tel accord.

L'UNICE estime qu'un accord à l'OMC en matière de facilitation des échanges serait dans l'intérêt de tous les membres de l'OMC et des pays en voie de développement (PVD) en particulier. La sécurité juridique qu'un tel accord apporterait permettrait un nouvel essor des échanges et des investissements dans ces pays. Pour aider les PVD à mettre en œuvre ces nouvelles règles, des programmes d'assistance technique, adaptés aux besoins de chacun, devraient être développés.

Un tel accord devrait prendre la forme d'un accord-cadre visant à rapprocher davantage les accords OMC existants pertinents des procédures de passage aux frontières. Il devrait être fondé sur les trois grands principes suivants de:

- 1) transparence afin de réduire les pouvoirs discrétionnaires des douanes et autres instances gouvernementales impliquées dans la gestion des échanges. Dans ce cadre, le respect des droits de la défense (arbitrage international) et le concept de "guichet unique" (simplification des contrôles officiels et leur concentration dans les mains d'une agence unique) devraient être assurés.
- 2) non-discrimination afin de garantir l'égalité de traitement des opérateurs. Ce principe devrait être appliqué à l'importation, à l'exportation et aux autres procédures douanières. Les mesures privilégiant certains opérateurs (ex : opérateurs agréés en transit) devraient rester non discriminatoires et ne pas servir de prétexte pour exclure certains types d'entreprises.
- 3) moindre restriction des échanges afin de ne pas entraver indûment les échanges tout au long de la chaîne internationale de transaction. Ce principe devrait permettre d'instaurer des disciplines facilitant les échanges qui s'appliqueraient aussi bien aux objectifs eux-mêmes qu'aux moyens de les mettre en œuvre (ex. la facilitation du commerce doit se faire à la fois au niveau de la réglementation et à celui des infrastructures).

La Convention révisée de Kyoto (adoptée en juin 1999, au sein de l'OMD) devrait former la base d'un futur accord à l'OMC sur la facilitation des échanges. L'accent devrait être mis sur l'harmonisation et l'automatisation des règles régissant les moyens de paiement, ainsi que des procédures et documents de transport/cargo, et la simplification des exigences techniques et d'étiquetage. Cet accord devrait être contraignant pour l'ensemble des membres de l'OMC et faire partie de l'accord final unique.

Concernant enfin la facilitation des échanges et les transmissions électroniques, l'UNICE partage l'avis de la Commission européenne selon lequel un futur accord OMC sur la facilitation des échanges devrait encourager l'extension des techniques automatisées à l'administration de toutes les procédures d'import-export et aux différentes étapes du transport. Cela permettrait de rendre les contrôles plus efficaces et de réduire de façon significative les coûts et retards pour les entreprises.

L'UNICE continuera à participer activement au débat qui est engagé à ce sujet.

1. INTRODUCTION

1.1. OBSERVATIONS PRELIMINAIRES SUR LA FACILITATION DES ECHANGES ET LES REGLES DOUANIERES

- ?? L'UNICE considère que le lancement, à l'OMC, d'un nouveau cycle global de négociations commerciales multilatérales offrira un cadre propice à l'obtention d'un accord OMC sur la facilitation des échanges. Un tel accord permettrait de rationaliser les réglementations douanières, parallèlement à l'abaissement progressif des droits de douane. La facilitation des échanges devrait également être poursuivie aux niveaux bilatéral et régional et au sein de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), de manière à préparer le terrain pour un accord global sur la facilitation des échanges à l'OMC. La présente prise de position complète la déclaration préliminaire de l'UNICE sur la facilitation des échanges du 19 mars 1999.
- ?? Les règles douanières sont importantes pour les entreprises européennes, qui en tirent une grande sécurité dans le traitement administratif de leurs transactions internationales. Pour être efficaces, ces règles doivent être axées sur un accès généralisé aux marchés et prendre en considération d'importantes évolutions qui, ces dernières années, ont eu un impact profond sur le fonctionnement des entreprises. Ces règles doivent également contribuer à l'harmonisation internationale des pratiques, à la simplification réglementaire, à la coopération avec les opérateurs et à une plus grande cohérence entre les pratiques des administrations douanières et celles des entreprises.
- ?? En matière d'échanges internationaux, l'UNICE n'envisage pas l'ouverture des marchés sans certaines règles et contrôles douaniers. L'UNICE reconnaît la validité des disciplines douanières dans le commerce extérieur de l'Union européenne, pour autant que ces disciplines soient compatibles avec les exigences légitimes de fluidité et de rapidité, toutes deux indispensables au développement des affaires. L'intervention des douanes est nécessaire pour assurer la bonne application des mécanismes réglementaires dont les entreprises ont besoin pour assurer la sécurité de leurs transactions.
- ?? Le respect de la législation douanière, au niveau national aussi bien qu'international, est normalement assuré par des procédures douanières allant des contrôles physiques aux frontières jusqu'aux contrôles administratifs, et combinant souvent les deux. Pour alléger la charge de ces règles pour les opérateurs, la facilitation des échanges est un impératif absolu aux niveaux international et communautaire.
- ?? Avec la mondialisation des échanges et l'expansion rapide du commerce électronique, il devient nécessaire de revoir le rôle des administrations douanières dans le commerce international. En collaboration avec les milieux d'affaires, les administrations douanières devraient s'efforcer, plus activement, de concilier l'efficacité de leurs contrôles et la nécessité d'une plus grande facilitation des transactions commerciales internationales. Cet objectif devrait être poursuivi non seulement au niveau communautaire, mais également au sein des instances internationales.
- ?? Au niveau international, les procédures douanières communes, telles qu'inscrites dans les diverses conventions, devraient être encouragées. Elles faciliteront en effet les échanges d'informations essentielles entre les administrations douanières et les opérateurs. De même, la coopération douanière devrait être approfondie aux niveaux international et bilatéral, en concertation avec les milieux d'affaires.
- ?? L'UNICE tient à attirer l'attention des législateurs sur le fait que la facilitation des échanges signifie aussi que les agents en douane ont à jouer un nouveau rôle, qui devrait être reconnu comme tel dans un futur accord de l'OMC sur la facilitation des

échanges. Le soutien apporté par les douanes au niveau national (échange d'informations) devrait être structuré dans un cadre OMC, afin d'éviter les avantages concurrentiels injustifiés.

?? Il convient également de porter davantage d'attention aux contraintes douanières concrètes dans les négociations et le suivi des accords internationaux sur la circulation des marchandises, ainsi qu'à la lutte contre la fraude commerciale et les pratiques commerciales déloyales.

1.2. VERS UNE NOUVELLE LOGIQUE DE LA FACILITATION DES ECHANGES ?

?? Dans un contexte marqué par une croissance rapide des volumes d'échanges, par la réduction progressive des droits de douane dans le cadre d'accords commerciaux bilatéraux, régionaux ou multilatéraux, par la libéralisation croissante du commerce et des investissements et par des pressions concurrentielles de plus en plus vives, les procédures douanières sont devenues l'un des plus importants obstacles non tarifaires aux échanges.

?? En vue d'assurer que les entreprises, face à la concurrence féroce résultant de la mondialisation, obtiennent une sécurité accrue dans le traitement administratif de leurs transactions internationales, l'UNICE considère que tout le monde (entreprises, douanes et gouvernements) a beaucoup à gagner d'un accord à l'OMC sur la facilitation des échanges. Un tel accord devrait laisser tous les aspects sans rapport direct avec le commerce à d'autres enceintes ou agences (par ex. la Commission économique des Nations unies pour l'Europe, l'Organisation mondiale des douanes, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, la Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement, la Banque mondiale, etc.).

?? Une telle approche exigerait un changement de logique: rendre les règles douanières et les règles régissant le commerce international compatibles avec les intérêts économiques. C'est pourquoi l'UNICE estime que l'intégration, dans un cadre OMC global et contraignant, des questions liées à la simplification et à l'harmonisation des procédures douanières ne peut qu'apporter une contribution décisive à l'amélioration de la situation des entreprises engagées dans le commerce international. Le moment est venu d'aller au-delà de simples déclarations de principe et d'adopter des dispositions très concrètes pour faciliter les échanges.

?? Les chapitres qui suivent visent à proposer des recommandations concernant les liens entre facilitation des échanges et développement, la structure éventuelle d'un futur accord OMC sur la facilitation des échanges, les principes GATT et OMC sur lesquels devrait reposer cet accord ainsi que l'interface entre facilitation des échanges et transmissions électroniques.

2. FACILITATION DES ECHANGES ET DEVELOPPEMENT

2.1. UNE MEILLEURE INTEGRATION DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT¹ DANS LE SYSTEME D'ECHANGES INTERNATIONAL

?? L'UNICE peut accepter des dispositions particulières et de traitement différencié (ci-après "P&TD"), donnant aux pays en voie de développement, dans des cas appropriés, plus de temps pour se conformer à de futures règles de l'OMC sur la facilitation des échanges, notamment les règles liées au développement des capacités («capacity building»). Elle

¹ L'UNICE considère que les instances réglementaires internationales devraient définir plus précisément la notion de "pays en voie de développement", notamment en vue de distinguer les pays émergents ou les pays en développement les plus avancés des pays les moins avancés, aujourd'hui confrontés à de grandes difficultés en matière de commerce international.

peut accepter également, dans des cas appropriés, la non réciprocité de ces pays en matière de biens et de services. L'UNICE partage l'avis de la Communauté européenne selon lequel une distinction doit être faite entre les engagements dont le respect exige temps et ressources et les engagements dont l'introduction n'exige pas des ressources intensives (techniques, humaines et financières) ou dont la mise de fonds initiale est récupérée à travers une efficacité accrue ou de nouvelles recettes. Des dispositions P&TD mesurables, un délai de consultation supplémentaire dans les domaines intéressant les pays en voie de développement, ainsi que des programmes de développement des capacités avec des donateurs bilatéraux (en coopération avec le secteur privé), contribueront à intégrer plus pleinement les PVD dans le système d'échanges international.

- ?? Dans ce cadre, l'UNICE soutient la publication, par tous les membres de l'OMC, d'un recueil des procédures d'import et d'export, qui contiendrait toutes les références pour les procédures d'application, y compris les obligations sanitaires et de santé publique. Ceci faciliterait le travail de l'OMC sur la simplification et la transparence et permettrait une meilleure intégration des PVD dans le système commercial international.

2.2. UNE MEILLEURE COORDINATION DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT DES CAPACITES AU NIVEAU INTERNATIONAL

- ?? L'UNICE partage l'avis de la Communauté européenne, à savoir que toute solution cherchant à combiner la facilitation des échanges et le développement doit garantir un financement approprié, la prévisibilité et la stabilité à long terme de l'assistance technique de l'OMC. Un financement approprié n'apporte pas, en soi, une solution complète. Toute initiative de ce type doit être envisagée conjointement à d'autres éléments d'une approche cohérente de l'assistance technique liée au commerce. Pour l'UNICE, tout accroissement de l'assiette financière de l'assistance technique devrait être lié à l'engagement de l'OMC de se coordonner davantage avec les autres organisations internationales comme celles de Bretton Woods, la CNUCED, l'OMD et autres grandes instances des Nations unies. L'UNICE considère qu'une meilleure coordination entre les actions de l'OMC et celles des autres organisations, en partenariat avec les entreprises, contribuera dans les pays membres de l'OMC, à la mise en œuvre d'un processus bien plus étendu de réformes, en vue d'une gestion plus uniforme des échanges, au niveau des entreprises comme des administrations.

- ?? Le premier élément d'une telle approche coordonnée consisterait à identifier les activités, qui sont déjà déjà menées dans les divers pays ou groupes régionaux, et où des actions doivent être prises, puis à concevoir – avec l'accord et l'engagement du pays concerné – la stratégie particulière de facilitation des échanges qui convient le mieux à ce pays.

En outre, l'UNICE est convaincue que, pour faciliter les échanges, un dialogue permanent, fondé sur la confiance, doit être instauré aux niveaux national et international entre les autorités douanières et les opérateurs. Une stratégie particulière de facilitation des échanges devrait également s'attacher à permettre aux pays moins avancés – futurs marchés émergents – de jouer un rôle actif dans ce type d'accord. Grâce à l'assistance technique, ces pays devraient pouvoir moderniser leurs infrastructures privées et publiques et respecter plus aisément leurs engagements. Les entreprises européennes sont prêtes à travailler en ce sens avec leurs partenaires.

- ?? Outre le développement des capacités, l'UNICE estime, comme la Communauté européenne, que des règles à l'OMC seraient le moyen le plus sûr d'assurer l'engagement politique nécessaire pour faire de la facilitation des échanges une réalité. A défaut d'un cadre OMC guidant les efforts et assurant l'engagement politique, l'appui des entreprises sera plus long à venir. Un cadre de règles OMC permettrait également aux pays en voie de développement de voir augmenter les flux d'investissements dans des secteurs de services tels que les transports, la distribution, les banques et les télécommunications.

2.3. L'IMPACT DES PROCEDURES SIMPLIFIEES SUR LE DEVELOPPEMENT

- ?? Comme la Communauté européenne, l'UNICE considère qu'un accord OMC peut favoriser des avancées majeures dans la coordination et le développement plus efficace des capacités douanières dans les pays en voie de développement. En particulier, un cadre de règles OMC, fixant les politiques générales, devrait comporter des dispositions encourageant le partage des informations et la coordination à plus long terme entre les différentes organisations internationales s'occupant de développement des capacités.
- ?? Il est clair que la facilitation des échanges soutient les objectifs de développement d'un pays de plusieurs façons. L'UNICE partage la plupart des arguments avancés par la Communauté européenne dans sa contribution à l'OMC du 10 mars 1999 (G/C/W/143). Elle reconnaît plus particulièrement que des marchés ouverts ne peuvent fonctionner correctement que si, entre autres, des procédures facilitant les flux commerciaux sont mises en place et que si la capacité du pays à réguler les activités économiques sur son territoire est rendue plus efficace. L'UNICE partage également l'avis selon lequel les pays en voie de développement risquent d'être dépassés par un processus d'avancées technologiques rapides, à moins que les secteurs privé et public se dotent tous deux de nouvelles formes de communication et d'organisation. Dans ces conditions, la facilitation des échanges devient une partie intégrante de tout processus de libéralisation.
- ?? L'UNICE juge particulièrement important le problème de l'accès au commerce international et des coûts des procédures «non simplifiées», qui pèsent de manière disproportionnée sur les PME et les entreprises des PVD. Les exemples suivants², qui concernent l'impact économique de procédures douanières pesantes sur les entreprises, sont très instructifs à cet égard.
- Selon une estimation de la CNUCED (1996), les coûts des transactions commerciales se situent entre 7 et 10 % de la valeur totale des échanges mondiaux.
 - Le coût réel d'une "non-facilitation" des échanges a toujours été largement sous-estimé. L'absence de facilitation entraîne pour un gouvernement des coûts élevés et des recettes moindres, qui peuvent conduire à un déclin social et économique. La CNUCED a estimé que la facilitation des échanges pouvait permettre d'épargner, au niveau mondial, jusqu'à US\$ 75 milliards par an.
 - Les systèmes d'inspection deviennent de plus en plus coûteux pour les échanges, en termes de temps et d'argent. Dans certains secteurs, les inspecteurs agréés ont récolté 2 % de la valeur fob et un minimum de US\$ 250, soit près de 12 % de la valeur des marchandises dans certains cas. En fait, le montant payé excédait très souvent le bénéfice de l'opération. De plus, des retards et erreurs dans l'émission des autorisations tendent à perturber et retarder les transactions commerciales.
 - En guise d'exemple de l'épargne potentielle sur les coûts que peut offrir l'usage du commerce électronique, une commande sur papier peut coûter jusqu'à US\$ 200 (élaboration et traitement), tandis que son équivalent électronique peut ne coûter que US\$ 20.
 - D'après une étude universitaire, la durée moyenne d'un cycle "commande-traitement-règlement" pour les expéditions intérieures aux États-Unis ou dans l'UE était de 120 heures en 1990. D'ici 2001, la moyenne sera de 57 heures.
- ?? Ces exemples montrent que les opérateurs peuvent être exclus ou freinés par, entre autres, les frais fixes élevés qu'implique l'exportation ou l'importation d'intrants (input), des procédures trop complexes d'import-export, des infrastructures commerciales et de transport inadéquates, ou encore des procédures inefficaces ou obscures sur les marchés étrangers.
- ?? La protection globale des investissements devrait être l'un des résultats d'un accord sur l'investissement à l'OMC, garantissant le libre accès aux marchés et une totale

² Exemples tirés du séminaire de l'OMC qui s'est tenu en 1998 sur la facilitation des échanges, auquel ont participé les milieux d'affaires.

transparence. Interrogées sur les raisons de leurs investissements dans des pays donnés, les entreprises indiquent souvent l'efficacité de l'administration commerciale comme un élément clé du succès de tout régime d'investissement. Par conséquent, l'UNICE reconnaît que l'établissement à l'OMC d'un cadre de règles fondamentales en matière de facilitation des échanges contribuera à améliorer les conditions d'investissement dans les pays en voie de développement. En outre, des procédures commerciales simplifiées et les futures libéralisations engendrées par le GATS dans des secteurs comme les transports, la distribution et les télécommunications auront des effets bénéfiques réciproques.

- ?? Un accord sur la facilitation des échanges à l'OMC non seulement améliorera les contrôles et réduira les coûts administratifs partout dans le monde, mais également sera propice au développement d'une culture de coopération entre les gouvernements et les milieux d'affaires dans les pays en voie de développement. Un véritable partenariat doit être organisé à tous les niveaux (international, national, local) entre les administrations douanières et les entreprises, afin d'étendre les échanges d'informations et d'avis. Ce partenariat doit être clairement structuré, pour donner aux entreprises des garanties de représentation effective dans l'expression et la défense de leurs intérêts.

3. STRUCTURE ET CHAMP D'APPLICATION D'UN ACCORD OMC SUR LA FACILITATION DES ECHANGES

3.1. LIENS ENTRE UN ACCORD SUR LA FACILITATION DES ECHANGES ET LES ACCORDS EXISTANTS DE L'OMC

- ?? Un futur accord sur la facilitation des échanges devrait, en fait, prendre la forme d'un accord-cadre qui rapproche davantage les accords OMC existants pertinents des procédures de passage aux frontières. Aussi l'UNICE souscrit-elle pleinement à la contribution de la Communauté européenne à l'OMC du 10 mars 1999 (G/C/W/136), qui identifie ce qui, dans certains accords existants (licences d'importation, obstacles techniques au commerce, mesures sanitaires et phytosanitaires, règles d'origine, évaluation en douane et inspections avant expédition) devrait être amélioré en termes de procédures et de facilitation approfondie des échanges.

- ?? L'UNICE souhaite également attirer l'attention sur les questions institutionnelles liées à un accord sur la facilitation des échanges à l'OMC. Elle voit, dans le cadre d'une initiative générale de facilitation des échanges, l'occasion d'assurer une collaboration plus étroite entre les divers comités distincts actuellement en charge de la gestion des accords mentionnés ci-dessus. Un futur accord sur la facilitation des échanges contribuerait à ce que chaque accord fonctionne dans le cadre d'un processus cohérent, soumis à des documents, procédures et normes harmonisés. Un tel accord répondrait également à une préoccupation réelle des pays en voie de développement, qui manquent de ressources pour participer à un nombre toujours croissant de groupes et comités de l'OMC. Enfin, l'UNICE juge utile d'étudier les possibles interfaces institutionnelles entre un accord sur la facilitation des échanges et le mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends, notamment en matière de mise en œuvre fidèle et de prévention des différends.

3.2. PRINCIPES FONDAMENTAUX POUR LES ENTREPRISES EUROPEENNES

SUR QUELS PRINCIPES GATT/OMC FONDER UN FUTUR ACCORD DE L'OMC SUR LA FACILITATION DES ECHANGES ?

- ?? L'UNICE estime, dans le même sens que la contribution de la CE à l'OMC du 6 juin 2000 (G/C/W/211), que des négociations sur la facilitation des échanges devraient couvrir un certain nombre d'éléments clés, y compris l'application des principes GATT/OMC fondamentaux (i) aux mesures de facilitation des échanges, (ii) aux mesures visant à réduire les exigences en termes de données et documents, (iii) aux mesures visant à

rationaliser et automatiser les douanes et autres interventions officielles et (iv) aux mesures visant à développer les capacités dans les pays en voie de développement. L'UNICE expose ci-après les principes GATT/OMC qu'elle estime devoir, en priorité, faire partie intégrante de tous les engagements OMC futurs en matière de simplification des procédures commerciales.

3.2.1. La transparence

- ?? Pour l'UNICE, l'absence de transparence des réglementations douanières est l'une des principales difficultés rencontrées par les entreprises. Souvent, les obligations administratives ne sont pas rendues publiques, parfois parce qu'elles sont contraires aux règles de l'OMC. Les opérateurs se trouvent sans défense devant l'arbitraire des douanes, qui jouissent d'un pouvoir presque illimité de retarder la libération en douane des marchandises aux frontières, même dans de nombreux pays industrialisés. L'UNICE est donc favorable à toute mesure qui permettrait d'avancer vers une limitation des pouvoirs discrétionnaires des douanes et autres instances gouvernementales impliquées dans la gestion des échanges.
- ?? L'UNICE considère que parmi les tâches des administrations douanières – outre les tâches traditionnelles de perception de recettes et de mise en application des restrictions et interdictions – la facilitation des échanges légitimes prend de plus en plus de poids. Une facilitation effective ferait beaucoup pour décourager les échanges illégitimes, sans porter atteinte à la collecte de recettes. Les douanes devraient par conséquent chercher à donner un maximum de transparence aux réglementations et documents.
- ?? La transparence et la prévisibilité pourraient être sensiblement améliorées dans les domaines suivants:
- obligation pour les autorités douanières de faire savoir aux opérateurs, à l'avance, quelles informations ils doivent fournir sur la devise, la valeur, l'origine ou d'autres aspects essentiels à la libération en douane;
 - flexibilité accrue dans l'application des dispositions transitoires en cas de modification des droits et des règles douanières.
- ?? L'UNICE considère que certains éléments d'un futur régime de facilitation à l'OMC pourraient s'inspirer du concept de l'article X et d'autres accords de l'OMC, et offrir à tout le moins ce qui suit.
- o Droits de la défense: dans sa position du 26 octobre 1998, l'UNICE appelait déjà les gouvernements à établir un droit à un examen judiciaire ou administratif indépendant des décisions douanières. L'article X, 3 du GATT impose déjà aux membres de l'OMC d'établir des tribunaux judiciaires, d'arbitrage ou administratifs aux fins, entre autres, d'action administrative touchant les questions douanières – mais ceci n'apporte pas d'assurances adéquates aux opérateurs. L'UNICE estime que la solution la plus appropriée à ce problème consisterait à renforcer les dispositions de la Convention révisée de Kyoto (en intégrant ce texte dans un futur accord de l'OMC), qui comporte déjà des exigences spécifiques liées aux appels contre la décision d'une autorité douanière. Ces dispositions pourraient être renforcées par exemple par des indications plus précises sur le calendrier et les coûts, dans le but d'assurer que la première phase de l'appel, à tout le moins, sera aisément accessible à tous les opérateurs. Il serait utile, également, d'inclure des dispositions spéciales conférant aux opérateurs étrangers les mêmes droits et le même accès aux actions en appel que ceux des opérateurs nationaux.
- A l'heure actuelle, en cas de litige résultant d'un non-respect des accords internationaux, le seul recours disponible passe par le dépôt d'une plainte, soit auprès de l'autorité douanière concernée, soit au niveau politique. Toutefois, rien ne peut garantir qu'une plainte, même entièrement justifiée, sera examinée, a fortiori retenue. L'UNICE considère par conséquent qu'une procédure internationale d'arbitrage devrait être établie pour donner aux opérateurs économiques un accès

direct à une autorité indépendante, auprès de laquelle ils peuvent chercher recours s'ils estiment que la décision prise par une autorité douanière est fondée sur une mauvaise transposition des dispositions des accords internationaux en droit national ou sur une mauvaise interprétation ou mise en œuvre de ces dispositions. Cette procédure devrait être instituée sous les auspices de l'OMC, avec des arbitres désignés à la fois par l'OMD et les milieux d'affaires, et un président indépendant. Cette procédure devrait rester flexible et ne pas imiter les procédures et pratiques de l'organe de règlement des différends de l'OMC, qui pourraient occasionner des retards inutiles dans les actions judiciaires.

- “Guichet unique”: parmi d'autres mesures permettant d'améliorer la transparence, citons la notion de guichet unique, c'est à dire la concentration des contrôles officiels dans les mains d'une agence unique, ou la coordination des contrôles en temps et en lieu, la simplification et la réduction de la quantité de données requises et l'utilisation des normes internationales. Dans sa prise de position sur la procédure d'autorisation européenne unique (14 décembre 1998), l'UNICE a développé ce concept appliqué au niveau européen.

L'UNICE insiste pour que les conditions suivantes soient réunies, afin que le système fonctionne au niveau international: le système doit fonctionner à l'exportation aussi bien qu'à l'importation; il doit être assez flexible pour qu'un maximum d'entreprises puisse en tirer parti; il doit être adapté à la situation des entreprises de toutes tailles.

L'OMC devrait suivre les projets pilotes qui sont ou doivent être engagés dans certains pays, sans imposer aucune condition ou limitation autre que l'exigence de rapports réguliers sur les progrès réalisés et les éventuelles difficultés rencontrées par les parties. Les pays membres devraient être tenus pleinement informés des autorisations accordées et des résultats observés durant la phase de suivi. Si, après les essais, l'initiative est jugée positive, l'OMC devrait la recommander au titre de meilleure pratique et pourrait envisager la possibilité d'en faire une procédure standardisée.

- L'UNICE appuie les autres principes détaillés dans la contribution de la CE, par exemple en matière de disponibilité des informations (obligation de publier les règles, réglementations et orientations administratives, ou d'y donner accès), de point de contact (coordination entre les diverses entités gouvernementales) et de prévisibilité (délais laissés pour commentaires ou consultation des parties intéressées).

3.2.2. La non-discrimination

- ?? L'UNICE attache une grande importance au principe de non-discrimination, pilier du GATT et de l'OMC, qui devrait être une obligation fondamentale de tout accord sur la facilitation des échanges. A cet égard, l'UNICE partage pleinement le point de vue de la CE, c'est-à-dire que le principe de non-discrimination devrait être applicable à l'importation, à l'exportation et aux autres procédures douanières. Les mesures privilégiant certains opérateurs (opérateurs agréés, par ex.) devraient rester non discriminatoires et ne pas servir de prétexte pour exclure certains types d'entreprises. En outre, tous les opérateurs devraient être soumis aux mêmes droits et obligations, dès lors que les mêmes conditions prévalent. Ces dispositions n'excluraient pas le traitement différencié des opérateurs ou expéditions sur la base de critères objectifs, utilisés dans des domaines comme l'évaluation des risques (par ex. pour des contrôles anti-fraude).
- ?? Les opérateurs dont les autorités nationales confirment la compétence et l'éthique dans la gestion des transactions commerciales devraient recevoir le statut «d'opérateurs agréés». Ce statut, une fois accordé, devrait être reconnu au niveau international et permettre à l'opérateur concerné de faire du commerce avec un minimum d'interférences aux frontières.

3.2.3. La moindre restriction des échanges

- ?? Ce principe signifie qu'il faut instaurer des disciplines facilitant les échanges qui s'appliquent aussi bien aux objectifs eux-mêmes qu'aux moyens de les mettre en œuvre. Toutes restrictions des échanges imposées pour des motifs jugés légitimes doivent être maintenues au minimum requis pour atteindre ces objectifs légitimes. L'UNICE tient à ce que ce principe soit respecté dans les cas suivants:
- exigences générales visant à réduire les formalités et procédures à un minimum, tout en maintenant les principes réglementaires horizontaux et pro-concurrentiels;
 - reconnaissance mutuelle et application des normes internationales reconnues, étant donné que l'existence de mécanismes réglementaires rigides est incompatible avec l'objectif d'un marché libéralisé;
 - mesures destinées à simplifier et réduire la charge procédurale et administrative des contrôles pour les opérateurs, y compris par le recours au traitement des expéditions avant leur arrivée, à l'audit, aux possibilités de procédure rapide pour les opérateurs agréés.
- ?? L'UNICE insiste pour que tous ces moyens de minimiser les restrictions aux échanges soient conçus de telle façon à tenir compte des besoins particuliers des petites et moyennes entreprises.

3.3. INTEGRATION DE LA CONVENTION REVISEE DE KYOTO DANS UN CADRE OMC CONTRAIGNANT

- ?? Dans un environnement mondial hautement concurrentiel, le commerce et les investissements internationaux se dirigeront vers des lieux efficaces et propices aux affaires. Ils éviteront dans le même temps les lieux perçus par les milieux d'affaires comme étant bureaucratiques et synonymes de coûts élevés. Les systèmes modernes de production et de livraison, liés à l'énorme potentiel des nouvelles formes de commerce électronique, font d'une libération en douane rapide et prévisible une importante condition préalable à la prospérité et à la croissance.
- ?? La Convention révisée de Kyoto, adoptée en juin 1999, repose sur quelques principes fondamentaux, et notamment l'application des technologies nouvelles, la mise en œuvre des nouvelles philosophies de contrôle douanier, la coopération avec le secteur privé. En outre, les administrations douanières s'engagent à adopter et utiliser les techniques de gestion des risques, à coopérer avec les autres autorités compétentes et à appliquer les normes internationales pertinentes. Prépondérant parmi les nouveaux principes de la Convention de Kyoto, on peut souligner l'engagement des administrations douanières à offrir transparence et prévisibilité à tous ceux qui sont impliqués dans le commerce international.
- ?? Les principales dispositions de la Convention sont les suivantes: procédures standardisées et normalisées, élaboration et amélioration constantes des techniques de contrôle douanier, recours maximal aux technologies de l'information, et partenariat entre les douanes et les opérateurs. L'UNICE souscrit à ces dispositions. Elle considère que la convention, pour réellement porter ses fruits, devrait permettre une utilisation maximale des systèmes automatisés, des techniques de gestion des risques (y compris l'évaluation des risques et la sélectivité des contrôles), des informations avant arrivée pour exécuter des programmes de sélectivité, des transferts électroniques de fonds, des interventions coordonnées avec d'autres entités (par ex. agences sanitaires et organismes de normalisation), l'accès aisé pour chacun aux exigences, législations, règles et réglementations douanières, l'offre d'un mécanisme de règlement des différends douaniers et des relations structurées avec les opérateurs.
- ?? L'UNICE croit comprendre que certains pays en voie de développement voient encore dans les douanes un simple instrument budgétaire national – et sont donc moins enclins à adopter des systèmes d'analyse des risques qui, outre leur coût élevé, leur donnent l'impression erronée de devoir engendrer une diminution de leur assiette fiscale. L'UNICE estime pourtant que des arguments devraient être avancés en faveur de la facilitation des échanges, en tant que moyen d'attirer les investissements étrangers directs. A travers des programmes de développement, l'assistance technique internationale devrait aider ces pays à introduire des procédés intégrés, à améliorer les procédures de passage aux frontières et de libération des marchandises, et finalement à stimuler les transferts de technologie.
- ?? Le corps de la Convention révisée de Kyoto devrait par conséquent former la base d'un futur accord à l'OMC sur la facilitation des échanges. Cet accord serait contraignant pour l'ensemble des membres de l'OMC. Il devrait également être ouvert au mécanisme de règlement des différends en cas de conflits commerciaux majeurs, et offrir une plateforme de conciliation entreprise-gouvernement pour les litiges commerciaux de moindre importance.
- ?? Outre les annexes actuelles de la convention, qui devraient être intégrées telles quelles dans le nouvel accord, celui-ci devrait se concentrer sur les priorités suivantes:
1. harmonisation et automatisation des procédures et documents de transport/cargo;
 2. harmonisation et automatisation des règles régissant les moyens de paiement;
 3. harmonisation et simplification des exigences techniques et d'étiquetage.

- ?? Le texte de la convention couvre déjà les mesures liées aux données commerciales et documents requis pour l'importation et l'exportation, ainsi que celles concernant les procédures simplifiées de libération en douane.
- ?? Des mesures visant à promouvoir l'efficacité des douanes et leur intégrité dans les pays en voie de développement revêtent, de fait, une grande importance. Pour l'UNICE, la corruption et la fraude doivent être combattues avec énergie. Toutefois, l'efficacité ne peut être recherchée dans une augmentation excessive des obligations et contraintes imposées aux acteurs du commerce international. La facilitation des échanges étant un facteur essentiel pour la compétitivité des entreprises dans un marché mondialisé, l'UNICE n'est pas prête à accepter que les opérateurs soient handicapés par des cadres législatifs extrêmement stricts, qui ne correspondraient pas aux pratiques flexibles actuelles des entreprises. L'UNICE n'est donc pas favorable à l'établissement, à l'OMC, de "règles strictes" en matière de corruption et d'intégrité, car elle estime que des règles de ce type, non seulement ne sont pas appropriées, mais également ne font que traiter des symptômes. En réalité, il est difficile d'éradiquer ces problèmes par la menace d'un règlement des différends. En revanche, l'UNICE pourrait accepter, dans un accord sur la facilitation des échanges, un étalonnage à travers des "règles souples", liées à des objectifs déterminés et à certaines normes généralement admises de performance, de manière à guider politiquement les administrations quant à l'orientation qu'elles devraient suivre pour des réformes administratives à moyen et long termes.

4. FACILITATION DES ECHANGES ET TRANSMISSIONS ÉLECTRONIQUES

4.1. AUTOMATISATION ET COOPERATION INTERNATIONALE

- ?? L'UNICE partage l'avis de la CE (contribution G/C/W/138 de mars 1999) selon lequel un futur accord de l'OMC sur la facilitation des échanges devrait envisager l'extension des techniques automatisées à toute l'administration de l'import-export et aux différentes étapes du transport, afin de rendre les contrôles plus efficaces et de maintenir à un minimum les coûts et retards pour les entreprises. Les bénéfices de l'informatisation des douanes seront limités si les autres agences de contrôle continuent à opérer sur papier. L'UNICE, comme la CE, estime que si l'accent sera souvent mis en premier lieu sur les douanes et l'administration des frontières, les efforts des gouvernements devraient impliquer progressivement les autorités chargées des licences et autres contrôles, tels que les contrôles vétérinaires et sanitaires, les régimes de transport et de transit, tous devant s'adapter à l'ère numérique dans le cadre d'un plan général de facilitation.
- ?? Un cadre de règles OMC devrait intégrer les dispositions de la Convention de Kyoto de l'OMD établissant l'acceptation en douane des documents et données électroniques, ainsi que le traitement et la libération par voie électronique. Les règles ne devraient pas être indûment limitatives quant aux technologies, ni imposer d'inutiles contraintes aux entreprises, les choix et interfaces technologiques devant être élaborés par les opérateurs des secteurs public et privé, entre eux. L'OMC ne devrait donc pas dicter de choix de technologies, interfaces, normes ou codes spécifiques, sauf à encourager le recours aux normes internationales.

4.2. RECOURS AUX NORMES INTERNATIONALES

- ?? L'automatisation et les échanges électroniques de données devraient incorporer des normes et codes ouverts, opérables entre eux et reconnus au plan international, afin d'assurer un langage commun entre les différents utilisateurs et dans les divers pays, ce qui facilitera les échanges. A l'heure actuelle, les autorités douanières n'utilisent le traitement électronique de données que dans un nombre restreint de domaines particuliers (octroi de subventions à l'exportation dans le secteur agricole). L'UNICE souscrit à la généralisation du traitement électronique de données, ainsi qu'à la

connexion de tous les bureaux de douane à Internet. Grâce au courrier électronique, il serait alors possible aux opérateurs de communiquer plus rapidement avec l'administration. L'utilisation, aux niveaux national et européen, d'interfaces et messages types qui répondent aux normes internationales pour toutes les opérations douanières, par traitement électronique de données, conduirait à la normalisation et à la simplification des procédures douanières dans l'Union européenne.

- ?? Des infrastructures informatiques normalisées sont nécessaires pour les opérations douanières transfrontières pour lesquelles une déclaration simplifiée est émise par voie électronique dans un pays membre de l'OMC et le récapitulatif mensuel est fait dans un autre pays membre de l'OMC. Aux fins douanières, la transmission de commentaires ou d'indications importantes pour les bureaux des douanes des autres pays membres de l'OMC où le régime douanier est appliqué, exige également des infrastructures informatiques adéquates. Dans ce contexte, un traitement approprié des données pourrait améliorer la communication à tous les niveaux.
- ?? De même, l'UNICE considère que les systèmes informatisés actuels de contrôle et de lutte anti-fraude devraient être liés par des interfaces aux systèmes informatiques de facilitation des échanges, afin que le trafic sur les autoroutes commerciales électroniques ne soit pas ralenti par des "péages" et "points de contrôles" répétés et inutiles. Le système douanier d'information, conçu pour les autorités douanières et fondé sur la confidentialité, ainsi que les messageries électroniques destinées aux investigations douanières, devraient être rapprochés plus étroitement des systèmes conçus pour les opérateurs, afin que les contrôles puissent être exercés et les investigations menées à moindre coût, et plus rapidement.

5. CONCLUSION

- ?? L'UNICE considère que l'OMC, en tant qu'organisation mondiale, devrait donner un élan politique à la promotion de la facilitation des échanges et à l'établissement d'un accord sur le sujet. Elle encourage la CE à jouer un rôle actif dans ce domaine, étant donné qu'il s'agit d'une question où tout le monde a quelque chose à gagner, les petites comme les grandes entreprises, les pays en voie de développement comme les pays industrialisés.
 - ?? L'UNICE est prête à poursuivre un dialogue constructif sur cette question importante avec les institutions communautaires et les législateurs du monde entier, en vue de rendre les règles douanières plus conviviales pour les opérateurs économiques.
-