



Bruxelles, le 26.2.2014
COM(2014) 105 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

Plan d'action pour le suivi du fonctionnement des régimes commerciaux préférentiels

La présente communication de la Commission au Conseil définit un plan d'action pour le suivi du fonctionnement des régimes commerciaux préférentiels.

Plan d'action pour le suivi du fonctionnement des régimes commerciaux préférentiels

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction
2. Cadre juridique, obligations et modalités de gestion dans le système actuel
3. Lacunes du système actuel
4. Solutions
5. Synthèse

1. INTRODUCTION

Le suivi approprié du fonctionnement des régimes préférentiels a pour but de veiller à la mise en œuvre correcte du cadre juridique et à l'application des préférences aux seules importations effectivement originaires du pays ou de la région partenaire/bénéficiaire en question¹.

La Commission dispose d'importantes prérogatives dans le cadre de son obligation de surveillance et de contrôle de l'application correcte des règles d'origine et lors de l'examen de demandes de remboursement ou de remise des droits à l'importation. Un suivi insuffisant peut avoir de graves répercussions, et notamment permettre l'établissement d'une «situation particulière»² en vertu de l'article 239 du code des douanes.

Le suivi permet ainsi de protéger les intérêts financiers de l'Union et favorise un commerce équitable entre l'UE et ses partenaires commerciaux.

La Commission a indiqué, au point 3.2.1 de la communication COM(2005) 100 final du 16 mars 2005, que les bases légales, les modalités techniques et le financement des réponses qu'entraîne le suivi doivent être recensés au début, et qu'un point central doit être mis en place vers lequel sont dirigées les données sur l'utilisation pratique des régimes préférentiels (voir point 2.2.). Depuis, la Commission a créé une task force³ chargée de surveiller l'application des règles d'origine, qui joue le rôle de ce «point central».

2. CADRE JURIDIQUE, OBLIGATIONS ET MODALITÉS DE GESTION DANS LE SYSTÈME ACTUEL

2.1 Cadre juridique

2.1.1 Régimes préférentiels autonomes et bilatéraux

Le schéma de préférences généralisées (SPG)⁴ fournit un cadre juridique pour l'activité de suivi, notamment les visites effectuées par la Commission ou les fonctionnaires des douanes des États membres.

La décision PTOM⁵ (pays et territoires d'outre-mer) ne fournit pas de base juridique pour l'activité de suivi, au contraire de la future «décision d'association outre-mer»⁶.

¹ Les pays bénéficiant de mesures commerciales autonomes sont dénommés «pays bénéficiaires», tandis que ceux avec lesquels l'Union européenne a conclu des accords préférentiels bilatéraux sont appelés «pays partenaires».

² Une situation particulière résulte de circonstances n'impliquant ni manœuvre ni négligence manifeste de la part de l'intéressé.

³ La task force a été créée en septembre 2013 après modification de l'organigramme de la DG TAXUD.

⁴ Actuellement, article 97 *duodecies* et, à compter du 1^{er} janvier 2017, articles 68 et 69 du règlement (CEE) n° 2454/93 (dispositions d'application du code des douanes), tel que modifié par le règlement (UE) n° 1063/2010.

Dans l'attente de la conclusion et de l'application des accords de partenariat économique (APE) révisés avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, un régime unilatéral temporaire est en place dans le cadre du règlement relatif à l'accès au marché⁷ depuis le 1^{er} janvier 2008. L'annexe I dudit règlement contient la liste des régions ou États ayant conclu des négociations au sens de l'article 2, paragraphe 2; l'article 4, paragraphe 3, fournit un cadre juridique pour le suivi de l'application des règles d'origine dans le cadre des échanges avec ceux-ci. Toutefois, à compter du 1^{er} octobre 2014, la liste sera limitée aux pays avec lesquels un APE est appliqué, et la portée du suivi dans le cadre du règlement relatif à l'accès au marché sera restreinte. En conséquence, les États ACP bénéficiaires au titre du règlement relatif à l'accès au marché ne seront plus que les pays partenaires APE qui relèvent de ces accords bilatéraux.

Aucun autre régime préférentiel ou autonome (en dehors du SPG, de la décision PTOM et du règlement relatif à l'accès au marché) ne contient de dispositions explicites en matière de suivi.

2.1.2 Clause sur le traitement des erreurs administratives

Si les activités de suivi menées avec les pays bénéficiaires/partenaires font apparaître que des erreurs dans la gestion des régimes préférentiels ont entraîné la perte de droits à l'importation de l'UE, la clause sur le traitement des erreurs administratives peut être appliquée. En vertu de cette clause, que l'UE propose d'inclure dans les nouveaux accords commerciaux préférentiels en cours de négociation, la partie contractante subissant ces pertes peut demander que l'organe défini à cet effet dans l'accord examine les éventuelles mesures permettant de remédier à cette situation.

2.1.3 Coopération douanière, assistance administrative mutuelle et retrait temporaire des préférences

Les régimes commerciaux préférentiels comprennent généralement des dispositions sur la coopération en matière douanière et l'assistance administrative mutuelle⁸ qui impliquent des échanges réguliers d'informations et l'établissement de contacts pour assurer l'application correcte de la législation douanière, notamment par des mesures de prévention, d'enquête et de répression à l'encontre des actes illicites.

Ces dispositions prévoient, dans certaines conditions, le retrait temporaire ou la suspension des préférences lorsque le pays bénéficiaire/partenaire:

⁵ Décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (JO L 314 du 30.11.2001, p. 1).

⁶ Article 51 de l'annexe VI de la proposition de décision d'association outre-mer [COM(2012) 362 final du 16.7.2012].

⁷ Règlement (CE) n° 1528/2007 du Conseil.

⁸ Le second volet relève de la compétence de l'OLAF.

- a manqué de manière répétée à l'obligation de contrôler le caractère originaire⁹;
- a refusé de manière répétée de procéder à la vérification ultérieure de la preuve de l'origine et/ou d'en communiquer les résultats, ou a accusé un retard injustifié pour accomplir ces tâches; et
- a refusé de manière répétée d'accorder l'autorisation de mener des visites d'inspection (initiative à prendre par l'OLAF et/ou les États membres) afin de contrôler l'authenticité de documents ou l'exactitude d'informations utiles pour l'octroi du traitement préférentiel, ou a accusé un retard injustifié pour accorder cette autorisation.

L'inclusion de ces dispositions, qui figurent dans le règlement SPG¹⁰ et dans la future décision d'association outre-mer¹¹, est proposée dans les nouveaux régimes préférentiels.

2.1.4 Procédures d'infraction à l'encontre des États membres

Le fonctionnement de régimes commerciaux préférentiels peut également présenter de graves anomalies découlant du non-respect du droit de l'UE par un État membre. En pareil cas, la Commission peut engager la procédure en manquement prévue à l'article 258 du TFUE.

2.2 Obligations de la Commission

C'est à la Commission qu'il incombe de s'assurer de la mise en œuvre correcte des régimes commerciaux préférentiels.

Même s'ils ne mentionnent pas explicitement le suivi, les accords peuvent offrir certaines possibilités à la Commission, notamment:

- un dialogue dans le cadre des comités mixtes ou de coopération;
- des demandes d'informations générales; et
- la mise en garde des importateurs de l'UE en cas de doutes quant à la mise en œuvre correcte de l'accord.

Afin de garantir l'efficacité et l'efficience des règles d'origine préférentielles, il y a lieu d'étudier les lacunes et d'y remédier. Il est essentiel de faire respecter les règles d'origine préférentielles, y

⁹ C'est-à-dire qu'il a négligé de vérifier si tel ou tel produit est effectivement originaire de la région ou de l'État qui bénéficie de la préférence.

¹⁰ Article 21 du règlement (UE) n° 978/2012 (JO L 303 du 31.10.2012).

¹¹ Article 46 de la proposition de décision d'association outre-mer [COM(2012) 362 final du 16.7.2012].

compris celles sur la coopération administrative, afin que tout futur accord de libre-échange repose sur des négociations et une mise en œuvre crédibles.

2.3 Dispositions en matière de gestion

2.3.1 Système de rapport périodique

Les informations communiquées par les États membres et rassemblées dans le contexte du système de rapport périodique de la Commission portent principalement sur le nombre de vérifications demandées par pays bénéficiaire, les réponses reçues et le respect des délais de réponse.

Les données sont évaluées et les pays bénéficiaires/partenaires sont choisis pour des réunions de suivi, auxquelles des experts des États membres prennent part au cas par cas. La Commission envisage actuellement de créer une base de données du suivi.

2.3.2 Base de données sur le système de gestion des spécimens (Specimen Management System - SMS)

Les régimes commerciaux préférentiels comportent généralement, dans le chapitre sur la coopération administrative, une disposition demandant aux pays bénéficiaires/partenaires de communiquer à la Commission les spécimens des empreintes des cachets utilisés par leurs autorités pour la délivrance des certificats de circulation ou d'origine.

La Commission conserve ces empreintes, ainsi que les noms des autorités habilitées à délivrer et à contrôler des preuves de l'origine, dans sa base de données sur le système de gestion des spécimens (SMS). Cette base de données, qui est mise à jour en permanence, peut être consultée par les autorités douanières des États membres lors du dédouanement des marchandises ou pour juger de la nécessité d'adresser des demandes de vérification aux pays bénéficiaires/partenaires.

2.3.3 Avis aux importateurs

En cas de «doute fondé» concernant l'origine de marchandises importées dans le cadre de régimes tarifaires préférentiels, la Commission peut publier au Journal officiel des avis aux importateurs¹². Le redevable d'une dette douanière, en cas de preuves de l'origine incorrectes, ne peut pas invoquer la bonne foi lorsque la Commission a publié un avis indiquant que des doutes fondés existent en ce qui concerne la bonne application du régime par le pays concerné¹³.

¹² Voir communication 2012/C 332/01 (JO C 332 du 30.10.2012, p. 1).

¹³ Voir article 220, paragraphe 2, point b), du code des douanes.

2.3.4 *Système des exportateurs enregistrés (REX)*

La Commission met actuellement la dernière main à l'infrastructure informatique du système des exportateurs enregistrés (REX), qui devrait couvrir les pays bénéficiaires du SPG et les exportateurs PTOM à compter du 1^{er} janvier 2017, avant d'être utilisé ultérieurement dans le contexte des accords de libre-échange.

À la place des autorités compétentes chargées de délivrer les preuves de l'origine, les exportateurs dans les pays bénéficiaires du SPG établiront des attestations d'origine en tant que:

- i) exportateurs enregistrés — si la valeur de l'envoi dépasse 6 000 EUR; ou
- ii) exportateurs non enregistrés — si la valeur de l'envoi ne dépasse pas 6 000 EUR.

Le système comportera une base de données centrale contenant les informations communiquées par les autorités des pays bénéficiaires (et celles des États membres utilisant le même système de certification pour le cumul bilatéral).

Aux fins du respect des règles d'origine, les pays bénéficiaires vérifieront le caractère originaire des marchandises à la demande des autorités douanières de l'État membre et effectueront régulièrement, de leur propre initiative, des contrôles et des audits des exportateurs.

3. LACUNES DU SYSTÈME ACTUEL

Le suivi actuel pâtit des lacunes suivantes:

- le système de rapport périodique est essentiellement axé sur la collecte d'informations quantitatives sur les formalités de coopération administrative et, dans une moindre mesure seulement, sur le respect des règles d'origine en tant que telles;
- pour l'heure, il n'existe pas de système de rapport périodique sur la gestion et le contrôle de l'origine préférentielle dans les pays bénéficiaires;
- les données actuellement utilisées dans le cadre du suivi sont essentiellement fournies par les États membres et, dans certains cas, par d'autres services de la Commission. Les autres sources ne sont pas exploitées et les visites de vérification visées dans la communication COM(2005) 100 n'ont pas encore été réalisées;
- toute défaillance constatée est traitée par écrit ou à l'occasion des réunions de suivi entre la Commission, les États membres et les pays bénéficiaires/partenaires concernés. Ces réunions, qui sont actuellement organisées au cas par cas, s'ajoutent aux réunions des comités mis sur pied dans le cadre d'accords bilatéraux. Les autres moyens permettant de remédier à ces défaillances ne sont pas encore exploités;

- l'activité de suivi de la Commission ne concerne pas les mesures prises par les États membres pour garantir le respect des règles d'origine, notamment lors de la délivrance des preuves de l'origine; et
- le système de gestion commune des risques¹⁴ ne contient pas de profils de risque pour les règles d'origine.

L'effet cumulé de ces lacunes incite la Commission à améliorer encore le système actuel.

4. SOLUTIONS

Si l'on veut remédier aux défaillances du système actuel, il est important de concentrer les efforts sur les objectifs ci-après.

4.1 Améliorer la collecte des données et déceler les lacunes au niveau de la mise en œuvre

4.1.1 Collecte et analyse des données

Les informations pertinentes aux fins du suivi devraient être complétées par des données issues de la base de données ISDB (*Integrated Statistical Database*), de COMEXT, de COMTRADE et de TARIC, ainsi que par des informations provenant des États membres.

Dans un premier temps, la Commission devrait effectuer une évaluation générale des données disponibles pour les 89 pays bénéficiaires du SPG, en se concentrant sur les risques potentiels découlant des flux commerciaux et des différences entre les niveaux de droits et en tenant compte des informations communiquées par les États membres.

À un stade ultérieur, les informations sur les autres pays bénéficiaires/partenaires pourraient être évaluées.

4.1.2 Sélection de pays pour un suivi approfondi

En se fondant sur son évaluation, la Commission sélectionnera un nombre limité de pays bénéficiaires/partenaires pour un suivi approfondi. Les pays partenaires dont le régime préférentiel ne prévoit pas de dispositions explicites en matière de suivi devront accepter explicitement de faire l'objet d'un tel suivi.

¹⁴ Le 8 janvier 2013, la Commission européenne a adopté une communication relative à la gestion des risques en matière douanière et à la sécurité de la chaîne d'approvisionnement [COM(2012) 793]. Elle présente une stratégie visant à permettre aux autorités douanières de faire face plus efficacement aux risques liés aux marchandises échangées dans les chaînes d'approvisionnement internationales.

À partir de 2014, la Commission proposera un plan de suivi annuel axé sur les pays et les produits pour lesquels un suivi plus approfondi est jugé nécessaire, s'accompagnant d'une certaine flexibilité pour les besoins et risques à court terme.

4.1.3 Questionnaires

La Commission enverra aux pays sélectionnés des questionnaires détaillés sur les modalités pratiques des règles d'origine et la délivrance des preuves de l'origine préférentielle.

Les questions seront adaptées aux circonstances et opérations respectives, notamment après la mise en place du système REX.

Les réponses seront évaluées et serviront à la préparation des réunions et des visites de suivi.

4.2 Prendre des mesures correctrices

4.2.1 Réunions et visites de suivi et comités mixtes ou de coopération

Après évaluation des données (voir le point 4.1.1) et des réponses au questionnaire (voir le point 4.1.3), la Commission décidera, cas par cas, s'il convient d'organiser:

- des réunions de suivi,
- des visites de suivi dans le pays concerné, ou
- des discussions au sein du comité mixte ou de coopération,

pour résoudre tout problème lié à l'application correcte des règles d'origine préférentielles et fournir des explications détaillées visant à sensibiliser et à donner des orientations.

Dans tous les cas, la Commission rédigera un rapport détaillé qu'elle communiquera au pays bénéficiaire/partenaire et dont les constatations seront intégrées dans le plan de suivi de l'année suivante.

4.2.2 Recours à des mécanismes correcteurs et de sauvegarde

En fonction des résultats de cette procédure de suivi renforcée (voir point 4.2.1), la Commission devrait décider des mesures à prendre – si possible en collaboration avec le pays bénéficiaire/partenaire – pour faire face aux risques décelés. Ces mesures peuvent notamment consister à:

- fournir un complément d'assistance technique ou de formation ciblée aux fonctionnaires responsables;

- délivrer des avis aux importateurs (voir point 2.3.3); ou
- recourir, lorsque le régime préférentiel en question le prévoit, au retrait temporaire ou à la suspension des préférences.

4.2.3 *Profils de risque*

La Commission évaluera également s'il y a lieu de concevoir et de mettre en œuvre des profils de risque communs en matière d'origine et, le cas échéant, elle en déterminera la forme. Les efforts pour définir et tenir à jour des normes communes effectives au niveau de l'audit¹⁵ et des contrôles a posteriori se poursuivront grâce au projet de convergence des normes de contrôle et au guide de l'audit douanier.

4.2.4 *Suivi des activités des États membres*

La nécessité d'une application correcte et uniforme de la législation douanière de l'Union ne se limite pas aux dispositions relatives aux ressources propres, mais s'étend à tous les aspects de cette législation. Dans un souci de crédibilité dans le cadre des relations de l'Union avec les pays bénéficiaires/partenaires, la Commission devrait également assurer le suivi des modalités de délivrance des preuves de l'origine des États membres. Cette question est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de garantir la traçabilité de l'origine préférentielle aux fins du cumul. Des marchandises quittant un État membre peuvent être utilisées pour fabriquer des produits dans un pays bénéficiaire/partenaire d'où elles sont ensuite réintroduites dans le cadre de régimes de cumul.

La Commission enverra à l'ensemble des États membres des **questionnaires** sur les modalités pratiques des règles d'origine et la délivrance des preuves de l'origine préférentielle. Sur la base de leurs réponses et de toute autre information disponible, elle décidera des mesures à prendre.

4.2.5 *Modification des dispositions d'application du code des douanes¹⁶, régimes autonomes et régimes préférentiels bilatéraux*

Lorsqu'elle évalue le retrait temporaire ou la suspension du traitement préférentiel en vertu du règlement SPG, la Commission devrait déterminer si ces mesures peuvent être exclusivement appliquées à des positions NC spécifiques dans certaines circonstances. Cette possibilité est prévue aux articles 15, 19 et 21 du règlement SPG. En comparaison de mesures touchant l'ensemble des importations préférentielles d'un ou de plusieurs pays bénéficiaires, le retrait ou la suspension

¹⁵ Les contrôles douaniers sont définis comme une priorité à l'article 5, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) n° 1294/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour les douanes dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Douane 2020) et abrogeant la décision n° 624/2007/CE.

¹⁶ Règlement (CEE) n° 2454/93.

applicable à des positions NC spécifiques pourrait être un moyen plus efficace et efficient de cibler les domaines posant problème, lorsqu'ils concernent exclusivement certaines positions NC.

Il pourrait également être envisagé d'instaurer un cadre juridique pour le suivi dans d'autres régimes autonomes ou de négocier un tel cadre dans des régimes préférentiels bilatéraux. Dans ce dernier cas, l'approche pourrait nécessiter une évaluation approfondie prudente.

Par ailleurs, la Commission devrait évaluer de manière plus détaillée comment le système de rapport périodique au sujet de la gestion et du contrôle de l'origine préférentielle des pays bénéficiaires [tel que visé au point 3.2.1 de la communication COM(2005) 100] peut être intégré dans les divers régimes préférentiels.

4.3 Ressources et activités de suivi

4.3.1 *Financement*

Les activités de suivi visées ci-dessus contribueront aux objectifs du programme pluriannuel Douane 2020¹⁷ et font l'objet d'une proposition de financement en ce qui concerne:

- i) les frais de déplacement liés à la participation des experts des États membres aux réunions et aux missions de suivi; et
- ii) l'élaboration de programmes informatiques et le développement de bases de données.

Les activités de formation en faveur des pays bénéficiaires/partenaires peuvent être financées au titre des programmes d'aide extérieure 2014-2020 de l'UE¹⁸.

4.3.2 *Compte rendu et partage des informations*

À la fin de chaque année civile, la Commission publiera un rapport sur son activité de suivi. Elle communiquera également aux États membres toute information pertinente qu'elle a recueillie.

¹⁷ Règlement (UE) n° 1294/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action pour les douanes dans l'Union européenne pour la période 2014-2020 (Douane 2020) et abrogeant la décision n° 624/2007/CE.

¹⁸ Instrument de coopération au développement, Fonds européen de développement (2014-2020), instrument de voisinage européen et instrument panafricain. Les propositions législatives pour le financement de ces mesures sont encore en cours d'élaboration.

5. SYNTHÈSE

Le fonctionnement des régimes commerciaux préférentiels devrait faire l'objet d'un meilleur suivi grâce:

- aux systèmes de rapport périodique appliqués aux pays bénéficiaires/partenaires et aux États membres;
- à l'amélioration de la collecte des données; et
- à l'analyse des informations disponibles et à la détermination des pays et des produits pour lesquels un suivi plus approfondi se révèle nécessaire.

Ce suivi devrait être réalisé grâce:

- aux contacts avec les pays concernés;
- aux réponses fournies aux questionnaires transmis; et
- le cas échéant, à des réunions ou visites de suivi.

Sur la base du résultat des mesures précitées, la Commission évaluera la nécessité de nouvelles actions.

La mise en œuvre de ce plan d'action devrait commencer immédiatement après l'adoption de la présente communication.

La Commission invite le Conseil à soutenir pleinement les mesures énoncées dans la présente communication.