

N° 212

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 février 2004

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'adhésion de la France au protocole d'amendement à la convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (ensemble trois appendices),

Par M. Louis MOINARD,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, président ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrule, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Michel Pelchat, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1042, 1341 et T.A. 247

Sénat : 191 (2003-2004)

Traités et conventions.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, signée à Kyoto le 18 mai 1973 a pour objectif l'établissement de normes et de définitions minimales portant sur les régimes douaniers appliqués par les administrations des douanes.

Le protocole d'amendement à la convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers a été adopté le 26 juin 1999 à Bruxelles, au siège de l'Organisation mondiale des douanes. Il opère une **refonte complète de la Convention pour tenir compte de l'évolution des procédures douanières.**

Les pratiques commerciales modernes imposent aux administrations de fournir des régimes douaniers simples, prévisibles et rentables pour le dédouanement des marchandises et la circulation des personnes, tout en étant soumis à des exigences nationales et internationales de plus en plus complexes visant à assurer le respect de la loi nationale et des accords internationaux et à répondre aux défis en matière de sécurité.

Les disparités entre les régimes douaniers et les pratiques douanières peuvent entraver le commerce international. Elles sont peu significatives dans les zones où le commerce est intégré et où les échanges s'effectuent au sein d'unions douanières ou d'accords de libres échanges comme l'Union européenne ou l'accord de libre échange nord américain. Elles peuvent en revanche représenter un frein à l'intégration régionale et même au développement dans des zones où les barrières tarifaires sont par ailleurs élevées et où la gestion des régimes douaniers se révèle particulièrement coûteuse comme c'est le cas au Proche-orient et en Afrique.

L'enjeu de la ratification de cet accord est de créer une dynamique, les pays en développement se situant pour le moment dans une position d'attente.

I. LES OBJECTIFS DU PROTOCOLE

A. LES OBJECTIFS DU PROTOCOLE

La convention de Kyoto révisée poursuit cinq objectifs principaux :

- Éliminer les disparités entre les régimes douaniers et les pratiques douanières ;
- Moderniser les pratiques ;
- Faciliter, simplifier et harmoniser les régimes douaniers ;
- Favoriser l'établissement de normes adéquates en matière de contrôle douanier ;
- Faciliter l'accès aux voies de recours.

1. OMD et OMC

Dans l'environnement économique international actuel, l'accent est de plus en plus mis sur des formalités simples, prévisibles et rentables pour la circulation transfrontalière des marchandises.

Le volume des marchandises franchissant les frontières a connu une hausse très importante en conséquence de l'intégration mondiale des systèmes de production et de livraison ainsi que des nouvelles formes de commerce électronique. Les 162 administrations des douanes membres de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) sont responsables du traitement de plus de 98 % de tous les échanges mondiaux.

Les efforts internationaux déployés au cours des dix dernières années visant à améliorer la transparence du commerce international et réduire les obstacles tarifaires ont eu des résultats significatifs. Les gouvernements et autres services se concentrent désormais sur les obstacles non tarifaires et leur impact sur l'économie et le commerce d'un pays.

Pour concrétiser les mesures de simplification et d'harmonisation des procédures douanières, l'OMD a mis au point une série d'instruments, dont la Convention de Kyoto révisée (Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers) qui constituent des solutions d'ordre pratique pour atteindre les objectifs fixés en matière de recouvrement des recettes et de contrôle aux frontières, tout en facilitant les échanges.

La Convention de Kyoto révisée constitue un canevas pour la mise au point de procédures douanières modernes. Elle est totalement compatible avec les accords de l'OMC. Alors que les règles de l'OMC établissent de grands principes (tels que prévisibilité, transparence, partenariat et utilisation de techniques modernes, y compris la gestion des risques), les instruments de l'OMD fournissent pour leur part la base administrative et les orientations pratiques permettant d'en assurer une mise en oeuvre efficace.

2. L'architecture du texte

a) Le protocole d'amendement

Le protocole d'amendement est composé de quatre parties : le protocole proprement dit, qui organise en neuf articles le remplacement de la convention par la convention amendée et trois appendices qui correspondent respectivement à la convention amendée, à l'annexe générale et à des annexes spécifiques.

Le caractère contraignant des dispositions du texte est organisé de façon graduelle selon qu'il s'agit de « normes » définies comme « *disposition dont la mise en oeuvre est reconnue comme étant nécessaire pour aboutir à l'harmonisation et à la simplification des régimes douaniers et des pratiques douanières* », de « normes transitoires », à savoir les normes de l'annexe générale pour laquelle un délai de mise en oeuvre plus long est accordé ou enfin de « pratiques recommandées », disposition d'une annexe spécifique dont l'application la plus large possible est jugée souhaitable.

Chaque annexe est accompagnée de directives dont les textes ne lient pas les Parties contractantes.

b) Le corps de la Convention

Composée de vingt articles, la convention amendée comprend des dispositions classiques relatives à son champ d'application, à sa gestion et à sa ratification.

La Convention amendée met en place un comité de gestion pour sa mise en application, composé des Parties contractantes.

Le Comité de gestion peut proposer des modifications à apporter au corps de la convention, à l'annexe générale et aux annexes spécifiques. Il peut recommander l'adjonction de nouveaux chapitres à l'annexe générale, de nouvelles annexes spécifiques et de nouveaux chapitres dans les annexes spécifiques.

Il peut décider d'amender les pratiques recommandées ou d'en insérer de nouvelles. Il procède à la révision et à la mise à jour des directives.

La convention prévoit que les différends doivent, dans la mesure du possible être réglés entre les parties et qu'à défaut, ils doivent être portés devant le Comité de gestion dont les recommandations peuvent être reconnues par avance comme contraignantes par les Parties contractantes en cause.

Les amendements au corps de la convention entrent en vigueur à l'égard de toutes les parties contractantes douze mois après le dépôt des instruments d'acceptation par les Parties présentes au Comité de gestion au cours duquel ils ont été recommandés, en l'absence d'objection d'une partie contractante pendant ce délai.

Le délai d'entrée en vigueur est de six mois pour les amendements recommandés à l'annexe générale, aux annexes spécifiques et à leurs chapitres, sous réserve qu'aucune objection n'ait été formulée par une partie contractante. Dans ce délai, une partie peut également informer le secrétaire général du conseil que les conditions nécessaires à son adoption ne sont pas encore remplies ; elle dispose alors d'un délai supplémentaire de dix-huit mois pour présenter une objection. Si une objection est présentée, l'amendement reste sans effet ; si tel n'est pas le cas, il entre en vigueur six mois après la date à laquelle il a été réputé accepté.

- Protocole d'amendement (9 articles)

- Appendice I : Convention amendée (20 articles)

- Appendice II : Annexe générale

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Principes généraux2. Définitions3. Formalités de dédouanement et autres formalités douanières4. Droits et taxes5. Garantie6. Contrôle douanier7. Application de la technologie de l'information8. relations entre la douane et les tiers9. Renseignements et décisions communiqués par la douane10. Recours en matière douanière |
|--|

- Appendice III : Annexes spécifiques

Annexe A Arrivée des marchandises sur le territoire douanier

Chapitre 1^{er} Formalités douanières antérieures au dépôt de la déclaration de marchandises

Chapitre 2 Dépôt temporaire de marchandises

Annexe B Importation

Chapitre 1^{er} Mise à la consommation

Chapitre 2 Réimportation en l'état

Chapitre 3 Admission en franchise de droits et taxes à l'importation

Annexe C Exportation

Chapitre 1^{er} Exportation à titre définitif

Annexe D Entrepôts de douane et zones franches

Chapitre 1^{er} Entrepôts de douane

Chapitre 2 Zones franches

Annexe E Transit

Chapitre 1^{er} Transit douanier

Chapitre 2 Transbordement

Chapitre 3 Transport de marchandise par cabotage

Annexe F Transformation

Chapitre 1^{er} Perfectionnement actif

Chapitre 2 Perfectionnement passif

Chapitre 3 Drawback

Chapitre 4 Transformation de marchandises destinées à la mise à la consommation

Annexe G Admission temporaire

Chapitre 1^{er} Admission temporaire

Annexe H Infractions

Chapitre 1^{er} Infractions douanières

Annexe J Procédures spéciales

Chapitre 1^{er} Voyageurs

Chapitre 2 Trafic postal

Chapitre 3 Moyens de transport à usage commercial

Chapitre 4 Produits d'avitaillement

Chapitre 5 Envois de secours

Annexe K Origine

Chapitre 1^{er} Règles d'origine

Chapitre 2 Preuves documentaires de l'origine

Chapitre 3 Contrôle des preuves documentaires de l'origine

3. L'entrée en vigueur

L'entrée en vigueur de la convention de Kyoto révisée est subordonnée à l'expression par quarante parties contractantes de leur consentement à être liées par le protocole d'amendement à la Convention. Une Partie contractante peut accepter tout ou partie des annexes spécifiques de l'annexe III ou de leurs chapitres.

Au 1^{er} octobre 2003, quatorze Etats étaient Parties contractantes à la convention, dont l'Australie, le Canada, la Chine et le Japon.

La Commission européenne a recommandé que les quinze Etats membres déposent ensemble leurs instruments de ratification avant le 1^{er} mai 2004. La France est l'un des derniers Etats membres à ne pas encore être en mesure de le faire.

B. DES PRATIQUES MODERNISÉES

1. Le recours aux technologies nouvelles

La convention tient compte du recours aux nouvelles technologies en prévoyant par exemple le respect des normes régissant la transmission électronique de données.

Elle préconise le recours aux nouvelles technologies en prévoyant, au titre des normes transitoires, que le dépôt de justificatifs ou de la déclaration de marchandises peut se faire par voie électronique.

L'annexe générale prévoit également que la douane fait appel aux technologies de l'information pour améliorer les contrôles douaniers et la communication de renseignements et que toute législation nouvelle ou révisée prévoit des méthodes de commerce électronique comme solution alternative aux documents à établir sur papier ainsi que des méthodes d'authentification électronique.

La législation devra également permettre à la douane de détenir des renseignements et de les échanger avec d'autres administrations douanières au moyen des techniques du commerce électronique.

2. La prise en compte de nouvelles techniques douanières

a) La procédure spéciale pour les personnes agréées

L'annexe générale fixe comme norme transitoire l'établissement de procédures spéciales pour les personnes agréées. Ces procédures reposent sur la confiance et offrent une souplesse importante quant aux conditions de dédouanement.

Les personnes agréées doivent remplir certains critères fixés par la douane, notamment avoir des antécédents satisfaisants en matière douanière et utiliser un système efficace pour la gestion de leurs écritures commerciales.

Ces conditions remplies, la douane doit permettre un certain nombre de facilités comme la mainlevée des marchandises sur la base du minimum de renseignements nécessaires, la déclaration définitive étant établie ultérieurement ou le dédouanement des marchandises dans les locaux du déclarant.

D'autres procédures spéciales sont recommandées pour les personnes agréées. Le dépôt d'une seule déclaration de marchandises pour la totalité des opérations réalisées sur une période déterminée, la liquidation des droits et taxes par la personne agréée figurent au nombre des possibilités inscrites dans la convention.

b) Le contrôle par audit et l'analyse des risques

Le recours aux techniques douanières d'analyse des risques et de contrôle par audit vise à abandonner le contrôle systématique pour ne contrôler qu'une partie des personnes ou des marchandises sur la base d'échantillons fournis par des moyens informatiques et à privilégier le contrôle *a posteriori*.

Le contrôle par audit est défini par l'annexe générale comme « *les mesures grâce auxquelles la douane s'assure de l'exactitude et de l'authenticité des déclarations en examinant les livres, registres, systèmes comptables et données commerciales pertinents détenus par les personnes concernées* ». La norme fixée par la convention est l'inclusion des contrôles par audit dans les systèmes de contrôle de la douane.

L'annexe générale définit comme norme que la douane fait appel à la gestion des risques pour l'application des contrôles douaniers. « *La douane a recours à l'analyse des risques pour désigner les personnes et les marchandises à examiner, y compris les moyens de transport et l'étendue de cette vérification* ».

3. De nouveaux types de dispositions

La convention de Kyoto distinguait les normes et les pratiques recommandées. La convention amendée se fixe pour objectif d'assurer que les principes fondamentaux régissant la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers et des pratiques douanières ont un caractère contraignant.

Pour apporter une certaine souplesse au texte et lui conférer un caractère évolutif, de nouveaux types de dispositions sont insérés, les normes transitoires et les directives. Les premières visent à accorder un délai supplémentaire aux parties pour leur mise en œuvre, les secondes sont indicatives et n'ont pas de caractère contraignant.

4. Transparence et droit de recours

La convention amendée poursuit un objectif de non discrimination en fonction de l'origine, de la provenance ou de la destination.

La douane doit faire en sorte que toute personne intéressée puisse se procurer sans difficulté les renseignements de portée générale sur la législation douanière; elle fournit sur demande des renseignements spécifiques sur les points particuliers soulevés par cette personne ainsi que tous autres renseignements pertinents.

Les renseignements fournis par la douane ne doivent divulguer aucun élément de caractère privé ou confidentiel. Le texte prévoit qu'en cas de décision défavorable, cette décision est motivée et que la possibilité d'introduire un recours est rappelée.

La convention prévoit trois niveaux de recours : devant la douane en première instance, devant une autorité indépendante de l'administration des douanes en deuxième lieu et devant une autorité judiciaire en dernière instance.

II. DES ADAPTATIONS NÉCESSAIRES AUX BESOINS DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Les pays en développement attendent la ratification des pays industrialisés pour ratifier la Convention révisée.

A. LA PROBLÉMATIQUE DES DOUANES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

1. La part des droits de douanes dans les revenus des Etats

Si le rôle de l'administration des douanes a évolué dans les pays développés vers un renforcement de leurs fonctions économiques et de sécurité, la douane africaine reste essentiellement un collecteur de droits et taxes.

La part moyenne des droits d'importation dans les recettes totales est d'autant plus élevée que les revenus du pays sont faibles. Cette part était ainsi en 2000 de 25,9 % pour les pays à faible revenu, de 16 % pour les pays à revenu moyen et de 0,5 % dans les pays de l'OCDE.

Dans certains pays, cette part dépasse 40%, comme au Bénin, au Togo, à Madagascar ou au Niger.

Les possibilités de recettes alternatives sont souvent rares et nécessitent une réforme fiscale d'importance.

2. Des problèmes techniques liés au manque de moyens

L'esprit de la convention de Kyoto est de faire de la douane un partenaire du commerce international, en accentuant son rôle économique et en améliorant son efficacité. Il suppose une modernisation de la douane par le recours aux nouvelles technologies et à des pratiques de contrôle qui soient sélectives et non plus systématiques.

La Cnuced relève qu'une transaction douanière fait intervenir en moyenne 20 à 30 intervenants différents, 40 documents, plus de la moitié des données faisant l'objet de plusieurs traitements différents.

La durée moyenne du dédouanement à l'importation dans la zone Franc est de 7 jours.

Les montants élevés des droits de douane intègrent donc les coûts liés à la lourdeur des formalités douanières.

La modernisation des douanes et l'amélioration de la transparence sont au cœur du dispositif de la convention de Kyoto. Les projets de modernisation des douanes peuvent représenter des coûts très importants, le coût de certains équipements pouvant dépasser le million de dollars. Le projet

de modernisation de la douane en Tanzanie représente ainsi près de 10 millions de dollars sur 3 ans.

On peut observer à cet égard que la Convention est muette sur la situation particulière des pays en développement, s'agissant notamment de l'assistance technique en matière douanière, se bornant à ouvrir la possibilité d'une adhésion différenciée aux annexes spécifiques et à leurs chapitres.

3. Des problèmes de « gouvernance »

Dans les pays où les droits de douane sont élevés, la sous évaluation et la fraude sont proportionnellement plus élevés ; les risques de corruption, pour accélérer le dédouanement ou minorer la valeur taxable, le sont également.

L'organisation mondiale des douanes estime le pourcentage de fraude à 10 % des flux en Europe et à 70 % en Afrique.

La formation des douaniers ainsi que la garantie d'une rémunération suffisante sont les conditions indispensables à la lutte contre la corruption.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE SOLUTION ADAPTÉE

1. L'accord de l'OMC sur l'évaluation en douane

L'accord de l'OMC sur l'évaluation en douane, adopté en 1994 à Marrakech a opéré un bouleversement complet dans le mode de détermination de la valeur en douane des marchandises importées, qui constitue la base de taxation.

L'accord de l'OMC définit la valeur en douane sur la base du « *prix effectivement payé ou à payer pour les marchandises lorsqu'elles sont vendues pour l'exportation à destination du pays d'importation, plus certains ajustements* ». Les douanes se fondaient auparavant sur le prix des marchandises sur leur propre marché intérieur pour déterminer la valeur taxable. Le nouveau mode d'évaluation poursuit un objectif de neutralité et exclut l'utilisation de valeurs en douanes arbitraires, il limite l'intervention de la douane dans la détermination de la valeur qui doit se rapprocher du prix facturé, elle est qualifiée de « valeur transactionnelle ». Il exige aussi des administrations douanières qu'elles soient équipées de matériels performants,

pour traiter les données relatives à la valeur, fournies par la société qui importe les marchandises.

Les pays en développement ont obtenu un délai de 5 ans à compter de l'entrée en fonction de l'OMC ou de leur adhésion à l'OMC pour adopter l'accord de Marrakech. Cet accord leur pose des difficultés particulières dans la mesure où la sous facturation est plus fréquente lorsque les droits de douanes sont élevés et où leur administration des douanes doit être renforcée. 25 pays principalement des PMA n'appliquent pas encore l'accord bien que le délai ait expiré.

Les problèmes posés par l'application de la Convention de Kyoto révisée sont du même ordre.

2. Des marges de manœuvre dans les choix techniques

Si les normes retenues par la Convention de Kyoto révisée correspondent très largement à la réalité des administrations douanières des pays développés, elles constituent un objectif encore à atteindre dans la plupart des pays en développement.

La réforme fiscale et douanière entreprise avec succès par certains Etats, comme le Maroc, illustre une volonté réelle d'insertion dans les échanges dotée de capacités administratives et techniques.

Pour d'autres, la réforme douanière ne peut constituer une priorité tant elle s'accompagne de la crainte de pertes de recettes. C'est pourquoi la souplesse qu'accorde la convention pour l'application de certaines normes devra pouvoir être utilisée et l'assistance technique en matière douanière, mobilisée.

CONCLUSION

L'évolution des pratiques douanières a rendu nécessaire la révision de la convention de Kyoto pour retrouver des objectifs de convergence ambitieux.

La convention révisée intègre les modifications profondes induites par la possibilité du recours aux nouvelles technologies et la modernisation des pratiques douanières.

Elle devrait permettre de faire converger les régimes douaniers pour favoriser la fluidité du commerce mondial et répondre aux exigences nouvelles en matière de sécurité.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du mercredi 11 février 2004, la commission a procédé à l'examen du présent rapport.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Répondant à M. Robert Del Picchia qui l'interrogeait sur la date de dépôt des instruments de ratification par les pays de l'Union européenne, M. Louis Moinard, rapporteur, a indiqué qu'elle devrait intervenir avant le 1er mai 2004 mais que certains pays prochainement adhérents comme la Lettonie, la Slovaquie et la République tchèque étaient, d'ores et déjà, parties contractantes.

Le rapporteur a précisé à M. Christian de La Malène que le siège de l'Organisation mondiale des douanes se trouvait depuis 1952 à Bruxelles. Il a ensuite évoqué le cas du Kazakhstan dont l'immense étendue des frontières terrestres ne facilite pas l'efficacité des contrôles douaniers.

La commission a alors adopté le présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique¹

Est autorisée l'adhésion de la France au protocole d'amendement à la convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (ensemble trois appendices), fait à Bruxelles le 26 juin 1999, et dont le texte est annexé à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1042 (2003-2004)