



ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

*Document de recherche de l'OMD n° 29*

# **Les administrations des douanes dans les Unions douanières**

(janvier 2014)

*Tadashi Yasui*

## **Résumé**

Le présent document vise à mettre en lumière l'incidence des Unions douanières sur les administrations des douanes, domaine qui est resté relativement dans l'ombre à ce jour. A cet effet, le présent document met l'accent sur trois domaines particuliers dans le cadre d'une Union douanière, à savoir : la gestion des recettes douanières, les contrôles et procédures aux frontières et les arrangements institutionnels. Ce document aboutit notamment à la conclusion qu'une Union douanière est en mesure de constituer une base légale internationale saine et soutenable, ce qui donne du reste aux administrations des douanes autant d'occasions d'améliorer les procédures et la coopération à l'échelon régional. Le présent document défend également l'idée qu'une Union douanière est effectivement susceptible d'aboutir à une harmonisation des régimes douaniers à l'échelon régional pour autant qu'elles soient alignées sur des normes internationales, y compris celles figurant dans la Convention de Kyoto révisée de l'OMD.

## **Mots clés**

Union douanière, accord commercial régional, gestion des recettes douanières, contrôles et procédures aux frontières, arrangements institutionnels

## **Remerciements**

Ce dossier a été préparé par Tadashi Yasui, Unité Recherche, Bureau du Secrétaire général de l'OMD, sur la base de la communication présentée lors de la Conférence PICARD de l'OMD en septembre 2013 à Saint-Pétersbourg, Fédération de Russie. L'auteur tient à remercier Robert Ireland et Rachel McGauran de l'Unité Recherche pour leurs précieuses suggestions.

## **Clause de non-responsabilité**

La collection des documents de recherche de l'OMD diffuse les résultats de travaux en cours pour encourager l'échange d'idées sur des questions douanières. Les points de vue et avis exprimés dans ce document sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue ou les politiques de l'OMD ou de ses Membres.

## **Note**

Tous les documents de recherche de l'OMD sont disponibles sur le site Web public de l'OMD : [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

-----

Copyright © 2014 Organisation mondiale des douanes.  
Tous droits réservés.

Toute demande concernant la traduction, la reproduction ou l'adaptation du présent document doit être adressée à :  
copyright@wcoomd.org

## 1. Introduction

L'intégration économique régionale constitue un moyen efficace de promouvoir les échanges intra-régionaux et d'améliorer la compétitivité économique régionale. Les procédures frontalières sont effectivement susceptibles d'améliorer la connectivité entre les partenaires commerciaux à condition qu'elles soient harmonisées, simplifiées et gérées de manière adéquate. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les chaînes de valeur mondiales de l'époque moderne. Il existe toute une palette d'options politiques susceptibles de soutenir l'intégration économique régionale, et de nombreux gouvernements sont en faveur de cadres législatifs internationaux.

L'Accord commercial régional (ACR) est un exemple typique de ce type de cadre. Les informations communiquées par les Membres de l'OMC en ce qui concerne les ACR sont disponibles dans la base de données OMC sur les ACR.<sup>1</sup> La base de données définit trois catégories d'ACR : les Accords de libre-échange (ALE), les Unions douanières et les Accords de portée partielle. Elle indique que 247 ACR concernant le commerce des marchandises sont effectivement en vigueur à la fin 2013.<sup>2</sup> Tous les Membres de l'OMC, à l'exception de la Mongolie, sont parties prenantes à un ou plusieurs ACR (OMC, 2013a).

Parmi les différents types d'ACR, l'ALE en constitue le type le plus courant et représente près de 90 pourcent du total, la moitié étant entrée en vigueur durant les huit dernières années. Cette tendance à privilégier les ALE va probablement se poursuivre, à en juger par le nombre de négociations en cours. Compte tenu de l'intérêt croissant face à cette récente prolifération des ALE, de nombreuses études ont déjà été consacrées à l'incidence des ALE sur les administrations des douanes (OCDE, 2003; OMC, 2012; Banque mondiale, 2011; Yasui 2014).

En revanche, l'incidence des Unions douanières sur les administrations des douanes n'a guère fait l'objet d'études à ce jour. Par comparaison à un ALE, une Union douanière pourrait avoir un impact significatif et multidimensionnel sur les administrations des douanes (Kieck et Maur, 2010; Andriamananjara, 2011). De ce fait, le présent document se propose de mettre en lumière l'incidence des Unions douanières sur les administrations des douanes.

Ensuite, dans sa deuxième partie, le document passe en revue le concept général qui préside aux Unions douanières. La troisième partie traite de l'incidence des Unions douanières sur les administrations des douanes, notamment dans trois domaines, à savoir la gestion des recettes douanières, les contrôles et procédures aux frontières et les arrangements institutionnels en passant en revue des éléments empiriques concernant des Unions douanières en fonctionnement et à travers une comparaison avec les ALE. Quant aux conclusions, elles font l'objet de la quatrième partie du présent document.

## 2. Unions douanières

L'Union douanière peut être déclinée de diverses manières selon le type de conventions ou accords internationaux. A titre de référence, le Tableau ci-dessous contient les définitions de l'Union douanière figurant respectivement dans le GATT, la Convention de Kyoto révisée (CKR) et la Convention d'Istanbul. Quoi qu'il en soit, l'Union douanière est

<sup>1</sup> La base de données OMC sur les ACR est disponible à l'adresse suivante : [www.wto.org/french/tratop\\_f/region\\_f/region\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/region_f.htm), consultée le 30 janvier 2014

<sup>2</sup> Un Accord de portée partielle n'est pas défini sur le plan juridique dans les Accords de l'OMC alors que les autres catégories sont définies dans l'Article XXIV du GATT. Il couvre généralement un nombre limité de marchandises faisant l'objet d'un traitement tarifaire préférentiel et est normalement notifié à l'OMC sous couvert de la Clause d'habilitation.

généralement caractérisée par la substitution d'un territoire douanier unique à deux ou plusieurs territoires, dotés d'un Tarif extérieur commun (TEC) qui s'applique aux échanges avec les non-membres et caractérisé par l'élimination des tarifs sur les échanges commerciaux entre les membres (Kieck et Maur, 2010). Elle se distingue à cet égard des ALE qui autorisent des taux de droits différents sur les échanges avec les non-membres.

### Définitions des Unions douanières dans les accords et conventions

#### Article XXIV.8 a) du GATT:

- a) on entend par **union douanière** la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence
- que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires;
  - et que, sous réserve des dispositions du paragraphe 9, les droits de douane et les autres réglementations appliqués par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance;

#### Article 1k) de la Convention de Kyoto révisée (CKR) :

- k) "**Union douanière ou économique**" : une Union constituée et composée par des Etats ayant compétence pour adopter sa propre réglementation qui est obligatoire pour ces Etats dans les matières couvertes par la présente Convention et pour décider, selon ses procédures internes, de signer ou de ratifier la présente Convention ou d'y adhérer.

#### Article 1 e) de la Convention d'Istanbul :

- e) "**Union douanière ou économique**" : une Union constituée et composée par des Membres visés à l'article 24, paragraphe 1 de la présente Convention et ayant compétence pour adopter sa propre législation qui est obligatoire pour ses membres dans les matières couvertes par la présente Convention et pour décider, selon ses procédures internes, de signer, ratifier ou adhérer à la présente Convention.

(source) Recueilli par l'auteur

A la fin 2013, 17 Unions douanières avaient fait l'objet d'une notification au GATT/OMC et étaient en vigueur, selon la base de données OMC sur les ACR.<sup>3</sup> Quatre d'entre elles sont associées à l'Union européenne (UE) et dix sont en Afrique ou en Amérique latine. Elles sont indiquées dans le Tableau ci-dessous.

**Tableau : Unions douanières en vigueur (décembre 2013)**

Unions douanières	Nombre de membres	Base de la notification au GATT/OMC	Date d'entrée en vigueur
Traité des CE*	28	Art. XXIV du GATT	1-jan.-58
Marché Commun CentreAméricain (CACM)	5	Art. XXIV du GATT	4-juin-61
Marché commun des Caraïbes (CARICOM)	15	Art. XXIV du GATT	1-août-73
Communauté Andine (CAN)	4	Clause d'habilitation	25-mai-88
UE – Andorre	29	Art. XXIV du GATT	1-juil.-91
Marché commun du Sud (MERCOSUR)	5	Clause d'habilitation	29-nov.-91
Organisation de Coopération Economique (CEDEAO)	15	Clause d'habilitation	24-juil.-93
Marche commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA)	19	Clause d'habilitation	8-déc.-94
UE - Turquie	29	Art. XXIV du GATT	1-jan.-96
Communauté Economique Eurasienne (CEE)	5	Art. XXIV du GATT	8-oct.-97
Fédération de Russie - Belarus – Kazakhstan	3	Art. XXIV du GATT	3-déc.-97
Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)	6	Clause d'habilitation	24-juin-99
Union Economique Et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA)	8	Clause d'habilitation	1-jan-00
Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE)**	5	Clause d'habilitation	7-juil.-00
UE - San Marino	29	Art. XXIV du GATT	1-avril-02
Conseil de Coopération du Golfe (CCG)	6	Art. XXIV du GATT et Clause d'habilitation	1-jan.-03
Union Douanière d'Afrique Australe (SACU)	5	Art. XXIV GATT	15-juil.-04

\* Durant la période 1973-2013, l'UE a connu sept élargissements.

\*\* L'adhésion du Burundi et du Rwanda à la CAE a eu lieu en 2007.

(source) La base de données OMC sur les ACR, disponible à l'adresse :

[www.wto.org/french/tratop\\_f/region\\_f/region\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/region_f.htm), consultée le 30 janvier 2014.

<sup>3</sup> Consultée le 30 janvier 2014.

Contrairement aux ALE, les Unions douanières sont généralement créées par des pays géographiquement contigus et comporte généralement un grand nombre de membres. Les 17 Unions douanières figurant dans le Tableau couvrent collectivement plus de 100 membres. Compte tenu de celle qui n'ont pas été notifiées au GATT/OMC, telles que la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et l'Accord entre la Suisse et le Lichtenstein, tout laisse à penser que de nombreuses administrations des douanes évoluent déjà dans le contexte d'Unions douanières.

En réalité, les Unions douanières visées dans le Tableau se situent toutefois à différents stades de développement et leur niveau d'intégration varie également. Par exemple, huit ont fait l'objet d'une notification au GATT/OMC sous couvert de la Clause d'habilitation<sup>4</sup>, alors que d'autres l'ont été sous couvert de l'Article XXIV du GATT. Bon nombre d'entre elles, notamment celles qui comprennent des pays en développement, peuvent sembler imparfaites du fait que certaines marchandises sensibles sont exclues de l'application du TEC qui couvre les certaines marchandises des non-membres et que des droits de douane sont appliqués sur certains types de marchandises circulant entre les membres (Kieck et Maur, 2010). Il est permis de supposer qu'un grand nombre de ces Unions douanières évolueront en fin de compte pour constituer un seul territoire douanier dans le cadre des arrangements qui les régissent. Par conséquent, il convient de faire observer que l'incidence potentielle des Unions douanières sur les administrations des douanes membres, certes vraisemblablement plus significative que celle des ALE, est susceptible de varier en fonction de l'ampleur de l'évolution de ces Unions sur la voie de la constitution d'un territoire douanier unique.

Le Tableau montre également qu'aucune nouvelle Union douanière n'a vu le jour depuis 2004. Au vu de la récente prolifération des ALE, d'aucuns pourraient estimer que l'idée de l'Union douanière n'est plus aussi populaire en matière d'intégration économique régionale (Andriamananjara, 2011). Il convient toutefois de faire observer que d'importants progrès ont été réalisés dans le domaine des Unions douanières. C'est ainsi que l'UE a connu à ce jour sept élargissements pour en arriver aujourd'hui à compter 28 Etats membres et que cinq pays-candidats ont engagé des négociations en vue d'une future adhésion.<sup>5</sup> En s'appuyant sur l'Union douanière existante, le Belarus, le Kazakhstan et la Fédération de Russie ont manifesté leur intention de créer un "*espace économique commun*", ouvrant la voie à une Union économique eurasienne à l'horizon 2015. Trois Communautés économiques régionales en Afrique (CAE, COMESA et SADC) travaillent à la constitution d'une zone de libre-échange conformément à la Feuille de route de l'Accord tripartite.

Certains économistes prétendent que les pays pourraient approfondir l'intégration économique régionale et passer ainsi du stade d'ALE à celui d'Union douanière (OMC, 2012). Un certain nombre d'éléments donnent à penser qu'il existe un fossé important entre les deux systèmes en termes d'incidence sur les administrations des douanes membres (Kieck et Maur, 2010; Andriamananjara, 2011). Par comparaison aux ALE, les Unions douanières pourraient avoir une incidence significative et multidimensionnelle sur les administrations des douanes membres, notamment en termes de gestion des recettes douanières, de contrôles et procédures aux frontières et d'arrangements institutionnels.

---

<sup>4</sup> La Clause d'habilitation est officiellement dénommée « Traitement Différencié et Plus Favorable, Réciprocité et Participation Plus Complète des pays en Voie de Développement », adoptée par le GATT en 1979.

<sup>5</sup> Les cinq pays candidats à l'adhésion à l'UE sont les suivants : l'Islande, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie et la Turquie. D'autres informations sont disponibles à l'adresse suivante : [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/international/enlargement/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/international/enlargement/index_fr.htm)

### 3. Incidence sur les administrations des douanes

#### 3.1 Gestion des recettes douanières

L'utilisation effective du tarif préférentiel d'un ALE entraînera vraisemblablement une réduction des droits de douanes. Il est toutefois malaisé d'évaluer l'incidence globale sur les recettes douanières, en partie parce que la plupart des administrations des douanes sont également chargées de percevoir d'autres droits et taxes. Une enquête a montré que, dans plus de 120 administrations des douanes, les recettes provenant de l'application de la TVA ou des droits d'accises sur les marchandises importées sont plus élevées que celles provenant des droits de douane (OMD 2013). Plus les échanges commerciaux entre les membres sont nombreux, plus le montant de la TVA ou des droits d'accises potentiellement perçus par les administrations des douanes membres sera élevé. En termes de gestion des recettes, il semble qu'un ALE n'entraînera guère de changements pour les administrations des douanes, étant donné qu'elles continueront à percevoir et à conserver des droits de douanes sur les échanges commerciaux avec les non-membres ainsi qu'avec les membres lorsqu'elles y sont tenues.

Tout comme les ALE, les Unions douanières auront des répercussions en matière de recouvrement des droits de douane et il est probable qu'en résulte une réduction des droits recouverts, étant donné l'élimination des droits de douane frappant les échanges entre les membres. L'incidence de l'existence d'une Union douanière sur les droits de douane dépend également du niveau du TEC. De nombreux facteurs interviennent dans la détermination du niveau du TEC ce qui explique que la conclusion d'un accord sur le TEC est susceptible de prendre un certain temps. Il a fallu onze ans à l'UE pour mettre sur pied son TEC, et quatre ans pour que le Mercosur aboutisse à un accord sur son propre TEC concernant le secteur non-agricole (Andriamananjara, 2011).

Contrairement aux ALE toutefois, les Unions douanières imposent une gestion prudente des recettes douanières. L'un des principes les plus courants en la matière est le *principe de la destination finale* en vertu duquel les recettes perçues appartiennent au membre de consommation finale. Un autre principe est le *principe de l'origine* en vertu duquel les recettes perçues appartiennent au membre où les droits ont été perçus ou sont transférées à un fonds commun destiné à financer les politiques communes. La plupart des Unions douanières mentionnées dans le Tableau répartissent les droits de douane et autres recettes douanières en application du *principe de la destination finale*. L'expérience a montré que chaque principe présente des avantages et des inconvénients.

##### *Principe de la destination finale*

Une méthode concrète utilisée dans le cadre du principe de la destination finale consiste à ce que les droits de douane soient perçus au premier point d'entrée dans le territoire douanier (c.-à-d. les frontières extérieures) et transférés au membre où les marchandises sont destinées à être consommées. Le CCG a adopté cette méthode en 2003 à titre d'arrangement intérimaire (Kieck et Maur, 2010). Ladite méthode rend obligatoire l'identification de la destination finale aux frontières extérieures. Le fardeau administratif supporté par l'administration des douanes membre qui perçoit et transfère les droits peut être relativement lourd. Dans les cas où le commerce intra-régional est asymétrique, il est essentiel d'encourager un haut niveau de confiance parmi les membres ou d'adopter d'autres mécanismes aux fins de la gestion du système. S'agissant de la CAE, l'administration des recettes fiscales de l'Ouganda (URA) a affecté du personnel douanier ougandais au port kenyan de Mombasa, l'un de ports les plus fréquentés dans la CAE, en vue de traiter les déclarations de marchandises et de percevoir les droits de douane sur les marchandises destinées à l'Ouganda (URA, 2013).

Il est fait valoir que cette méthode peut ne pas fonctionner de façon adéquate dans les cas où les marchandises sont importées dans un membre qui impose les droits de douane pour être ensuite simplement transbordées, réemballées ou soumises à une transformation minimale au sein du membre pour être expédiées par la suite dans un autre membre où se situe leur destination finale sans devoir acquitter des droits de douane (Andriamananjara, 2011). Dans ce cas de figure, les droits de douane sont retenus par le membre où les droits sont perçus et non par le membre de la destination finale. Pour éviter de tels détournements, les membres peuvent conserver des installations à la frontière avec d'autres membres (c.-à-d. aux frontières intérieures) où les fonctionnaires des douanes seront en mesure d'imposer des droits de douane sur les marchandises originaires de non-membres acheminés et qui ont traversé le territoire d'autres membres (voir la partie 3.2.).

Une autre méthode concrète associée au principe de la destination finale consiste à ce que les marchandises soient acheminées en transit à partir du premier point d'entrée jusqu'au membre de la destination finale. Dans ce cas, un système solide de transit et de garantie est indispensable pour éviter la fraude dans le transit. Les membres sont essentiellement préoccupés par la possibilité que ces marchandises en transit disparaissent sans que des droits de douane n'aient été acquittés. Le Nouveau Système de Transit Informatisé (NSTI), un système de transit informatisé reposant sur les échanges de messages électroniques, a été intégralement mis en œuvre dans les 28 Etats membres de l'UE, les quatre Etats membres de l'AELE<sup>6</sup> et la Turquie (Yasui, 2013). Les Etats membres de la CAE ont quant à eux mis en œuvre le système RADDEX pour l'échange systématique d'informations sur les marchandises en transit (Yasui, 2011).

Les deux méthodes précitées associées au principe de la destination finale, peuvent coexister en fonction de la décision prise par l'opérateur. Par exemple, au port de Mombasa, les opérateurs ont la faculté de choisir entre les deux méthodes suivantes : 1) faire une déclaration de transit selon laquelle les marchandises sont en transit vers l'Ouganda et acquitter les droits de douane dus au bureau des douanes de l'Ouganda aux fins de l'obtention de la mainlevée ou 2) faire une déclaration d'importation concernant les marchandises destinées à l'Ouganda et acquitter les droits de douane dus au bureau de l'URA au port de Mombasa.

### *Principe de l'origine*

L'un des principaux avantages de l'adhésion au principe de l'origine est que les membres n'ont pas à contrôler les marchandises aux fins des droits de douane une fois que les marchandises sont entrées sur le territoire douanier de l'Union. Cette méthode peut fonctionner à merveille lorsque le commerce intra-régional entre les membres est symétrique. Il n'en va pas de même toutefois pour une Union douanière comportant un grand nombre de membres, en raison de la diversité de la structure des flux commerciaux. Lorsqu'une Union douanière comprend un pays enclavé, ses membres côtiers voisins sont en situation de percevoir des recettes supplémentaires étant donné la forte dépendance du membre enclavé vis-à-vis de ses homologues côtiers en ce qui concerne les échanges commerciaux avec de non-membres. De ce fait, il est nécessaire d'envisager de se doter de certains mécanismes pour fournir une compensation aux membres qui risquent de subir des pertes de recettes lors de l'application du principe de l'origine au sein d'une Union douanière.

L'une des méthodes utilisée aux fins de l'application de ce mécanisme consiste à créer un dispositif de mise en commun des droits de douane qui sont ultérieurement répartis entre les membres. Dans la SACU par exemple, les droits de douane recouverts sont versés dans un pot commun « Recettes » et partagés entre les membres selon une clé de

---

<sup>6</sup> Les Etats membres de l'AELE (Association européenne de libre-échange) sont l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

répartition convenue reposant sur la part de chaque membre dans le commerce intra-SACU (Kieck et Maur, 2010). Vaillant et Lalanne (2007) font valoir que la formule appliquée par la SACU peut s'avérer adéquate lorsque le plus grand membre dans une région est aussi le plus riche parce que les recettes distribuées aux petits membres sont considérées comme une assistance au développement émanant du membre le plus riche. Ils font également valoir que la formule de la SACU pourrait ne pas convenir à d'autres Unions douanières telles que le Mercosur car le membre le plus grand n'est pas toujours le membre le plus riche.

Dans l'UE, 75 pourcent des droits de douane perçus sur les échanges avec les non-membres sont affectés au budget général de l'UE tandis que le reste est retenu par les Etats membres en vue de couvrir les frais administratifs. Cela signifie en l'occurrence que 25 pourcent des droits de douane recouvrés sont retenus par les Etats membres où les droits ont été perçus et non par l'Etat membre de la destination finale. En conséquence, cette démarche n'est soutenable que lorsque les recettes du tarif ne représentent pas une part importante des recettes fiscales de l'Etat (Andriamananjara, 2011).

Une autre démarche est celle de l'UEMOA qui impose sur les marchandises importées une taxe de 1 pourcent en sus du TEC sur les échanges avec les non-membres, le produit appartenant collectivement à l'Union (Mansour et Graziosi, 2013).

#### *Autres droits et taxes*

Outre les droits de douane, la plupart des administrations de douane sont chargées de percevoir d'autres droits et taxes tels que la TVA et les droits d'accises sur les marchandises importées et ces types de taxes ont engrangé dans la plupart des cas des recettes supérieures aux droits de douane (OMD, 2013). La plupart des administrations des douanes perçoivent ces droits et taxes dans les Unions douanières en application du principe de la destination finale tandis que certaines d'entre elles adoptent en partie le principe de l'origine. Dans la SACU par exemple, les droits d'accises perçus sur les marchandises importées sont affectés à un pot commun et réparties ensuite parmi les membres en fonction de leur produit national brut (PNB). Ceci étant, il est préférable d'adopter dans une Union douanière un principe et un mécanisme général et universel régissant toutes les catégories de recettes douanières afin d'éviter l'existence de systèmes hétéroclites entraînant un fardeau administratif excessif.

En matière d'exportations, la question qui se pose est de savoir à quel moment les droits et taxes à l'exportation seront perçus et si la TVA et les autres taxes font l'objet d'un remboursement lorsque les marchandises franchissent les frontières intérieures. Une enquête a montré qu'au moins 45 administrations des douanes perçoivent des droits et taxes sur les marchandises exportées (OMD, 2013). En outre, elle a montré que quatre administrations des douanes recueillent sur les marchandises exportées des recettes supérieures à celles provenant des marchandises importées. Si un membre d'une Union douanière impose des droits et taxes à l'exportation, se posera alors la question connexe de savoir comment gérer les procédures concernant la perception et le remboursement de manière cohérente dans une Union douanière.

### **3.2 Contrôles et procédures aux frontières**

Un ALE augmente inévitablement le fardeau administratif des administrations des douanes membres. Celles-ci sont chargées d'appliquer le traitement tarifaire préférentiel, faisant l'objet de demandes de traitement tarifaire préférentiel s'appuyant sur une preuve effective de l'origine. La vérification de l'origine constitue l'une de leurs tâches importantes. En outre, elles sont chargées de gérer les recours commerciaux bilatéraux, tels que les



clauses de sauvegarde bilatérales. Elles sont en outre tenues de mettre en œuvre les mesures de facilitation des échanges imposées par l’ALE. Dans la mesure toutefois où ces procédures douanières sont alignées sur les normes internationales, y compris la CKR et les autres outils mis au point par l’OMD, leur incidence sur les administrations des douanes membres peut être relativement minime (Yasui, 2014).

#### *Frontières extérieures*

Dans une Union douanière, les administrations des douanes membres sont tenues d’appliquer aux frontières extérieures le TEC et les autres dispositions réglementaires applicables aux échanges commerciaux de manière uniforme et cohérente. Elles sont également tenues de veiller à l’application uniforme des procédures de transit dans l’ensemble du territoire de l’Union. Par conséquent, une Union douanière constitue pour les gouvernements membres une forte incitation sur la voie de l’harmonisation des procédures régissant le commerce avec les non-membres à l’échelon régional. Comme dans le cas des ALE, il est recommandé que les procédures douanières concernant les échanges avec les non-membres aux frontières extérieures soient alignées sur les normes internationales, y compris la CKR.

#### *Frontières intérieures*

Aux frontières intérieures d’une Union douanière, aucun contrôle frontalier n’est autorisé lorsque la libre circulation des marchandises est pleinement effective au sein du territoire douanier unique. La libre circulation des marchandises présuppose une harmonisation totale des réglementations commerciales et autres concernant le mouvement des marchandises, y compris l’application d’un TEC aux échanges commerciaux avec les non-membres. Vu la libre circulation des marchandises dans le territoire de l’Union, il n’est en théorie plus nécessaire de conserver des contrôles ou des installations aux frontières intérieures et, en conséquence, la vérification des règles d’origine préférentielles n’est plus requise (Andriamananjara, 2011). C’est ainsi que les contrôles douaniers et les installations douanières aux frontières terrestres intérieures peuvent être éliminés. Par sa nature, un régime impliquant la libre circulation des marchandises au sein du territoire douanier, pour autant qu’il soit intégralement appliqué, aura une incidence significative sur les administrations des douanes membres, débouchant éventuellement sur une restructuration organisationnelle, une réforme des réglementations et une réaffectation de l’infrastructure matérielle et des ressources humaines, entre autres.

La libre circulation des marchandises dans le territoire douanier est une réalité dans l’UE depuis 1993. Il n’y a pas de contrôle douanier, ou d’installations douanières aux frontières intérieures. La Croatie a, suite à son adhésion à l’UE en 2013, amendé sa législation douanière et les lois et réglementations connexes pour assurer un alignement total sur les politiques commerciales de l’UE, y compris la nomenclature des marchandises et les taux de droits. En outre, elle se conforme aux conventions et accords conclus par l’UE, y compris les accords concernant les ALE et les Unions douanières déjà conclus par l’UE. En conséquence, les ALE entre la Croatie et la Turquie et entre la Croatie et l’AELE, ainsi que son appartenance à l’Accord de libre-échange de l’Europe centrale, ont été abolis (OMC, 2013). Aux frontières entre la Croatie et les autres Etats membres de l’UE, les contrôles douaniers ont disparu tandis que les contrôles policiers subsistent (Commission européenne, 2013).

En réalité toutefois, les membres de la plupart des Unions douanières reprises dans le Tableau, en particulier celles entre des membres en développement, continuent à appliquer des contrôles douaniers et à conserver des installations douanières aux frontières intérieures aux fins de la perception des droits de douane. Ceci est motivé principalement par le fait qu’elles n’ont pas aboli le contrôle de certaines marchandises sensibles qui ne

figurent pas dans les dispositions du TEC, et par le fait qu'elles n'ont pas totalement mis en œuvre la circulation en exonération des droits concernant les marchandises acheminées en leur sein. Même dans le cas où le TEC s'applique dans sa totalité, elles peuvent conserver des contrôles douaniers dans des installations aux frontières intérieures pour éviter les pertes fiscales résultant de détournements ou réorientations de flux commerciaux, c'est-à-dire l'entrée et la sortie de marchandises acheminées à travers le territoire d'un membre vers ou à partir du territoire d'un autre membre sans acquitter les droits de douane exigibles (Andriamananjara, 2011). L'application de contrôles douaniers aux installations situées aux frontières intérieures diminue le risque de détournement. C'est pourquoi les administrations des douanes membres sont tenues de vérifier l'origine des marchandises pouvant bénéficier de l'admission en exonération des droits aux frontières intérieures (Mercosur, par exemple) ou imposer des tarifs indépendamment de l'origine des marchandises (UEMOA, par exemple).

L'UE et la Turquie ont conclu un accord d'Union douanière. Aux frontières terrestres constituant la ligne de démarcation entre les deux territoires douaniers, les deux parties conservent les contrôles douaniers et les installations douanières.<sup>7</sup> Ceci s'explique principalement par le fait que certains produits agricoles, ainsi que les produits du charbon et de l'acier, constituent une exception et une dérogation en matière d'application du TEC et font l'objet d'un traitement préférentiel. Les opérateurs sont tenus de fournir pour ces marchandises une preuve de l'origine conformément au Protocole pan-euro-méditerranéen concernant le traitement tarifaire préférentiel aux frontières. Les droits de douane et les restrictions quantitatives sont éliminés sur d'autres types de marchandises circulant entre la Turquie et l'UE dans le cas où les marchandises sont soit totalement obtenues soit mises en libre pratique après leur importation à partir de non-membres dans l'un quelconque des territoires douaniers. Dans ce cas, les opérateurs sont tenus de présenter un certificat de circulation A.TR pour fournir la preuve de ce statut en lieu et place de la preuve de l'origine des marchandises.

#### *Autres fins réglementaires*

Les contrôles et installations aux frontières intérieures peuvent être requis pour d'autres fins, y compris le contrôle de l'immigration, la perception de la TVA et des droits d'accises et l'application de normes et réglementations en matière de santé publique (Kieck et Maur, 2010). Le personnel des douanes peut donc être physiquement présent dans ces installations aux frontières intérieures, pour autant que ces fonctions frontalières aient été confiées à la douane. En l'absence de contrôles ou d'installations à la frontière et d'une harmonisation complète des réglementations commerciales et autres régissant le mouvement des marchandises, certains ajustements doivent être apportés pour faciliter l'adoption d'un mécanisme uniforme dans le territoire douanier. Etant donné que les taux de la TVA ne sont pas totalement harmonisés dans l'ensemble des Etats membres de l'UE, un ajustement est requis pour percevoir ou rembourser la TVA lorsque les marchandises sont consommées ou vendues après le franchissement des frontières intérieures de l'UE.

### **3.3 Arrangements institutionnels**

Les ALE entraînent généralement la création de comités ou d'un mécanisme de suivi, notamment pour débattre de l'amendement des dispositions juridiques ou pour promouvoir la coopération administrative, ainsi que pour organiser des consultations ou de régler des différends concernant des mesures prises par des membres jugées non-conformes. Au

---

<sup>7</sup> Des informations complémentaires concernant l'Union douanière UE-Turquie sont disponibles à l'adresse : [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_duties/rules\\_origin/customs\\_unions/article\\_414\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/customs_unions/article_414_fr.htm)

niveau national, les administrations des douanes membres peuvent être tenues de renforcer leur capacité institutionnelle et leur structure en matière de ressources humaines afin de gérer la charge administrative accrue inhérente aux ALE, notamment en matière de vérification de l'origine des marchandises.

### *Organe supranational*

Les Unions douanières imposent l'harmonisation des échanges, des politiques commerciales et des autres politiques et réglementations sur l'ensemble du territoire. Cette harmonisation représente une somme de travail et un temps considérables. Il serait dès lors pragmatique d'adopter une démarche progressive à partir de la mise sur pied d'un cadre régissant l'Union douanière pour arriver à la réalisation complète de ladite Union. Il semble que toutes les Unions douanières figurant dans le Tableau ont adopté une démarche graduelle pour aboutir à la création réussie d'un territoire douanier unique après l'entrée en vigueur de l'accord. A cet égard, de nombreuses Unions douanières entraînent la création d'un organe supranational, dont la Commission européenne de l'UE et le Secrétariat de la CAE constituent des exemples typiques. Un comité ou groupe spécialisé dans les questions douanières peut également être établi. A cet égard, une Union douanière peut entraîner des changements substantiels pour les administrations des douanes membres et la perte potentielle, ou délégation, de l'autonomie nationale des membres, en termes de pouvoirs législatifs et de gestion administrative.

### *Codes et règlements douaniers communs*

L'une des tâches potentielles des organismes supranationaux ou comités douaniers des Unions douanières consiste à mettre au point les codes et règlements douaniers communs qui s'appliquent directement aux membres. L'UE a mis au point le Code des douanes communautaire en 1992 et a adopté le Code des douanes modernisé en 2008 et le Code des douanes de l'Union en 2013. En 2003, le CCG a mis au point la Législation douanière commune et a ensuite adopté les Règles d'exécution et les Notes explicatives, que toutes les administrations des douanes du CCG sont tenues de mettre directement en œuvre. En 2004, la CAE a adopté la Loi de gestion des douanes. Le Mercosur a adopté un Code des douanes commun en 2010 et chaque membre du Mercosur est tenu de l'incorporer dans sa législation douanière nationale pour en assurer ainsi la mise en œuvre.

Une telle infrastructure juridique commune peut constituer le fondement d'une harmonisation des recettes et de la gestion des frontières tant aux frontières intérieures qu'extérieures et assurer l'application uniforme et cohérente de règles régionales dans l'ensemble du territoire douanier. Les administrations des douanes opérant dans une Union douanière ont ainsi l'occasion d'améliorer leurs procédures et la coopération à l'échelon régional.

Lorsqu'il est nécessaire de maintenir des contrôles et des installations à la frontière, une Union douanière peut se doter d'un cadre juridique approprié en vue de mettre sur pied un système de gestion des frontières modernisé et une coopération entre les membres. Il s'agit notamment de poste-frontière intégré, de l'échange systématique d'informations commerciales par le truchement des systèmes TI douaniers, de l'échange de renseignements, de systèmes de guichet unique régionaux, de systèmes d'Opérateur économique autorisé (OEA) régionaux et de gestion coordonnée des frontières transnationale (Kieck et Maur, 2010).

Il est difficile de mettre en place de telles mesures sans disposer de cadres légaux internationaux sains et soutenables et l'Union douanière peut être considérée à juste titre comme le fondement idéal de leur mise en œuvre. Ces solutions innovantes, combinées à l'expérience et aux bonnes pratiques associées aux Unions douanières, peuvent être mises

en pratique aux frontières extérieures. Il convient d'être particulièrement attentif à la question de la mise en œuvre d'une meilleure gestion coordonnée aux frontières intérieures d'une Union douanière, compte tenu de la possibilité d'abolir à l'avenir les contrôles et les installations aux frontières à l'intérieur du territoire douanier.

#### **4. Conclusions**

Lors de la constitution d'une Union douanière, il est présumé que les rôles et fonctions des administrations des douanes membres s'en trouveront fortement diminués. Le présent document montre toutefois qu'il n'en est rien. Les administrations des douanes opérant dans le cadre d'une Union douanière ont été amenées à assumer de nouveaux rôles et de nouvelles fonctions pour s'adapter à un nouvel environnement sensiblement différent du précédent. Etant donné que les Unions douanières se situent à différents stades de développement et d'intégration, l'incidence potentielle d'une Union douanière sur les administrations des douanes peut varier. Il semble dès lors évident que les administrations des douanes doivent être bien préparées et bien au fait des changements qu'une Union douanière est susceptible d'entraîner.

Des informations empiriques montrent bien qu'aucune entité ou région n'a été en mesure de mettre sur pied une Union douanière en total état de marche en un laps de temps très court. D'aucuns diront que la majorité des Unions douanières actuellement en vigueur sont imparfaites. Compte tenu du travail et du temps considérables qu'implique l'harmonisation des réglementations commerciales et autres au sein d'une Union douanière, il est recommandé d'observer une démarche graduelle. A cette fin, la création d'un comité douanier ou d'un organe supranational dans une Union douanière aux fins de la détermination d'une stratégie pour l'ensemble de la région, du développement de cadres juridiques et de la mise en œuvre de mesures de manière harmonisée et progressive est une mesure efficace.

Les Unions douanières sont en mesure de fournir une base légale internationale solide et soutenable ce qui donne aux administrations des douanes membres de multiples occasions d'améliorer leurs procédures et coopération au niveau régional. Une Union douanière requiert essentiellement une mise en œuvre uniforme des procédures douanières et autres aux frontières extérieures, ainsi que, le cas échéant, aux frontières intérieures. Une Union douanière peut effectivement harmoniser les procédures douanières à l'échelon régional pour autant qu'elles soient alignées sur les normes internationales, notamment la CKR. A cette fin, il est fortement recommandé qu'une Union douanière adhère à la CKR aux côtés de ses membres et mette en œuvre la CKR et les autres outils mis au point par l'OMD.

Les contrôles et installations aux frontières intérieures seront éliminés dès qu'un régime impliquant la libre circulation des marchandises aura été mis en place dans l'Union douanière. Dans ce cas, il n'y a plus lieu de concevoir des règles d'origine préférentielles à l'intérieur du territoire douanier. Sur le plan pratique toutefois, les membres dans une majorité d'Unions douanières conservent pour le moment, et continueront probablement à conserver, de tels contrôles et installations internes et ce pour diverses raisons. En termes d'intégration économique régionale, les Unions douanières constituent un stade plus avancé et abouti qu'un ALE. Les administrations des douanes opérant dans une Union douanière se verront offrir de nombreuses occasions de mettre en œuvre des solutions innovantes et de bonnes pratiques en ce qui concerne les contrôles, les procédures et la gestion aux frontières en s'appuyant sur la base légale saine et soutenable que les Unions douanières sont en mesure d'offrir.

Dernier point et non des moindres, il convient d'échanger des informations et des expériences de manière transparente sur les progrès réalisés par les membres en ce qui

concerne la mise en œuvre des conditions propres aux Unions douanières. Compte tenu du nombre limité d'Unions douanières en vigueur, et du fait que la majorité d'entre elles se trouve à un stade précoce de développement, la mise sur pied d'un mécanisme d'échanges d'informations est souhaitable, notamment en ce qui concerne la gestion des recettes douanières, les contrôles et procédures aux frontières et les arrangements institutionnels aux fins du soutien de la mise en œuvre effective des Unions douanières.

-----

## REFERENCES

- Andriamananjara, Soamiely, 2011, "Customs Unions", *Chapter 5 of Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, Banque mondiale, juillet 2011, Washington D.C., disponible à l'adresse :  
<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/C5.pdf>
- Commission européenne, 2013, *Commission européenne, Adhésion de la Croatie à l'Union européenne*, Mémo, 21 juin 2013, Bruxelles, disponible à l'adresse :  
[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-593\\_en.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-593_en.htm?locale=FR)
- Kieck, Erich et Maur, Jean-Christophe, 2010, "L'intégration régionale et les Unions douanières", *Chapitre 14 de la Modernisation de la gestion des frontières*, Banque mondiale, 30 novembre 2010, Washington D.C., disponible à l'adresse :  
[http://publications.worldbank.org/index.php?main\\_page=product\\_info&products\\_id=23919](http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&products_id=23919)
- Mansour, Mario et Graziosi, Grégoire-Rota, 2013, *Tax Coordination, Tax Competition, and Revenue Mobilization in the West African Economic and Monetary Union*, Document de travail du FMI, WP/13/163, juillet 2013, Washington, D.C, disponible à l'adresse :  
[www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13163.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13163.pdf)
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques), 2003, *Le Régionalisme et le Système commercial multilatéral*, Paris, disponible à l'adresse :  
[www.oecd.org/fr/echanges/beneficelib/regionalismeetsystemecommercialmultilateral.htm](http://www.oecd.org/fr/echanges/beneficelib/regionalismeetsystemecommercialmultilateral.htm)
- URA (Uganda Revenue Authority), 2013, *Preparation for the Single Customs Territory*, Communiqué de presse, 23 juillet 2013, Mombasa (Kenya), disponible à l'adresse :  
[www.ura.go.ug/download/CGMS/SCT%20press%20brief%201.pdf](http://www.ura.go.ug/download/CGMS/SCT%20press%20brief%201.pdf)
- Vaillant, Marcel et Lalanne, Alvaro, 2007, *Tariff revenue sharing rules in a customs union: a new methodology applied to the MERCOSUR case*, août 2007, disponible à l'adresse:  
<http://econpapers.repec.org/paper/udewpaper/0707.htm>
- Yasui, Tadashi, 2011, *Etudes de cas concernant l'échange systématique de renseignements commerciaux entre administrations des douanes dans le cadre d'accords bilatéraux et régionaux*, Document de recherche n° 11 de l'OMD, février 2011, Bruxelles, disponible à l'adresse: [www.wcoomd.org/fr/topics/research/activities-and-programmes/research\\_series.aspx](http://www.wcoomd.org/fr/topics/research/activities-and-programmes/research_series.aspx)
- \_\_\_\_\_, 2013, *Facilitation du transit pour l'intégration et la compétitivité économique régionales*, Document de recherche n° 28 de l'OMD, avril 2013, Bruxelles, disponible à l'adresse: [www.wcoomd.org/fr/topics/research/activities-and-programmes/research\\_series.aspx](http://www.wcoomd.org/fr/topics/research/activities-and-programmes/research_series.aspx)
- \_\_\_\_\_, 2014, *Facilitation des échanges dans les Accords commerciaux régionaux*, Document de recherche n° 30 de l'OMD, à paraître, Bruxelles, disponible à l'adresse: [www.wcoomd.org/fr/topics/research/activities-and-programmes/research\\_series.aspx](http://www.wcoomd.org/fr/topics/research/activities-and-programmes/research_series.aspx)
- OMD (Organisation mondiale des douanes), 2013, *Rapport annuel 2012-2013 de l'OMD*, juin 2013, Bruxelles, disponible à l'adresse: [www.wcoomd.org/fr/about-us/what-is-the-wco/annual-reports.aspx](http://www.wcoomd.org/fr/about-us/what-is-the-wco/annual-reports.aspx)

Banque mondiale 2011, *Preferential Trade Agreement Policies for Development : A Handbook*, juillet 2011, Washington D.C., disponible à l'adresse :  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK:22956131~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:239071,00.html>

OMC (Organisation mondiale du commerce), 2012, *Rapport sur le commerce mondial 2011, L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence*, 20 juillet 2013, Genève, disponible à l'adresse :  
[http://www.wto.org/french/res\\_f/publications\\_f/wtr11\\_f.htm](http://www.wto.org/french/res_f/publications_f/wtr11_f.htm)

\_\_\_\_\_, 2013a, *Note d'information : les accords commerciaux régionaux*, 9<sup>ème</sup> Conférence ministérielle de l'OMC, décembre 2013, Bali, disponible à l'adresse:  
[www.wto.org/french/thewto\\_f/minist\\_f/mc9\\_f/brief\\_rta\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/brief_rta_f.htm)

\_\_\_\_\_, 2013b, *Notification de l'Union européenne et de ses Etats Membres au Comité des Accords commerciaux régionaux*, WT/REG/GEN/N/6, 29 avril 2013, Genève, disponible à l'adresse : [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S005.aspx](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S005.aspx)