



WORLD CUSTOMS ORGANIZATION

Document de recherche No. 20

**TENDANCES MONDIALES EN MATIERE
DE CERTIFICATION ET DE
VERIFICATION DE L'ORIGINE
PREFERENTIELLE**

(Novembre 2011)

Atsushi Tanaka

Résumé

A l'heure actuelle, il existe de par le monde plus de 200 Accords de libre-échange (ALE). D'après la Base de données sur l'origine élaborée par l'OMD, 96% des Membres de l'OMD ont conclu un ou plusieurs ALE et, en moyenne, chaque Membre est signataire d'environ 8 accords de ce type. La mise en œuvre efficace des règles d'origine préférentielle dans le cadre des ALE est l'une des principales missions des administrations des douanes Membres. La présente étude vise, en fournissant aux Membres un aperçu des tendances en matière de certification et de vérification, à les aider lors des phases d'élaboration et de révision de la mise en œuvre des règles d'origine préférentielle.

L'analyse des renseignements recueillis par le biais de l'enquête montre que le certificat d'origine délivré par les autorités compétentes constitue le type dominant de preuve de l'origine. Les preuves de l'origine délivrées par les exportateurs sont en outre fréquemment acceptées. Les certifications reposant sur une preuve de l'importateur sont très peu utilisées. Les administrations des douanes qui ont répondu à l'enquête ont déclaré vérifier les preuves de l'origine en utilisant de multiples méthodes. Parmi ces méthodes, la coopération administrative semble être la plus fréquemment employée. Si beaucoup d'administration des douanes effectuent leur vérification après la libération des marchandises, certaines d'entre elles s'en acquittent uniquement avant. Les principales difficultés rencontrées par les administrations des douanes concernent, entre autres, le non respect des exigences de la certification, l'absence de procédure normalisée de vérification et le manque de capacités. La principale mesure requise pour résoudre ces difficultés réside dans la formation des fonctionnaires de la douane. Les administrations considèrent en outre qu'une meilleure sensibilisation du secteur privé et un renforcement de la coopération avec les autorités compétentes sont également des facteurs importants pour aller de l'avant.

Mots-clés

Règles d'origine préférentielle, Certificat d'origine, Vérification de l'origine, Accord de libre-échange

Remerciements

Ce document a été rédigé par Atsushi Tanaka, de la Direction des questions tarifaires et commerciales de l'OMD. L'auteur remercie tout particulièrement pour leurs contributions l'ensemble des Membres de l'OMD qui ont participé à l'enquête. Il fait également part de sa reconnaissance, pour leurs suggestions, à Mette Azzam, Varduhi Tovmasyan, et Man-he Jo, de la Sous-Direction de l'Origine, ainsi qu'à Tadashi Yasui, de l'Unité Recherche et Stratégies.

Avertissement

La série des documents de recherche de l'OMD permet de diffuser les résultats des travaux en cours, afin d'encourager l'échange des idées sur les questions douanières. Les points de vue et les opinions présentés dans ce document sont ceux de l'auteur et ne traduisent pas nécessairement les vues ou les politiques de l'OMD ou des Membres de l'OMD.

Remarque

Tous les documents de recherche de l'OMD sont disponibles sur le site Web public de l'OMD, à l'adresse suivante : www.wcoomd.org. L'auteur peut être contacté à l'adresse communication@wcoomd.org.

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| I. Aperçu | 1 |
| II. Analyse de l'enquête | 2 |
| Partie 1: preuves de l'origine | 2 |
| • Type de preuve | |
| • Entité qui délivre la preuve de l'origine | |
| • Format : support papier ou format électronique | |
| • Fréquence de la soumission de la preuve | |
| • Original exigé et moment où la preuve est exigée | |
| • Examen des documents | |
| • Points à vérifier lors de l'examen des documents | |
| Partie 2: Procédures de vérification | 9 |
| • Motifs de vérification | |
| • Voies de vérification | |
| • Moment de la vérification | |
| • Visites de vérification | |
| • Communication de renseignements | |
| • Demandes de vérification | |
| • Communication de renseignements sur la fraude en matière d'origine | |
| • Mesures destinées à empêcher la fraude | |
| Partie 3: Défis et difficultés rencontrés dans la mise en œuvre | 17 |
| • Difficultés actuelles | |
| • Mesures visant à surmonter ces difficultés | |
| • Plans de renforcement des capacités | |
| III. Conclusion | 20 |

Appendice : Questionnaire de l'enquête

Documents de référence

I. Aperçu

Les accords préférentiels de commerce jouent un rôle de premier ordre dans le monde des échanges. Il existe aujourd'hui dans le monde plus de 200 Accords de libre-échange (ALE). D'après une Base de données sur l'origine de l'Organisation mondiale des douanes (OMD, 2011), 96% des Membres de l'OMD ont conclu un ou plusieurs ALE et, en moyenne, chaque Membre est signataire d'environ 8 accords de ce type. Les règles d'origine (ROO) diffèrent selon l'accord considéré, de même que les règles applicables en matière de certification et de vérification, dans lesquelles les administrations des douanes jouent un rôle important.

Suite à la crise financière de 2008, le besoin d'assistance aux fins de la mise en œuvre des ALE a été jugé comme l'une des questions-clés à traiter afin de promouvoir une perception des recettes fiscales juste et efficace¹. C'est dans cette optique qu'à l'automne 2010, le Secrétariat de l'OMD a réalisé une enquête destinée à fournir une vue d'ensemble sur les différentes méthodes de certification et de vérification.

La présente analyse fait partie de *l'Etude comparative de l'OMD sur les règles d'origine préférentielle* (OMD, 2010b). L'étude est sans incidence sur la valeur des marchandises et ne vise nullement à remettre en cause les législations existantes des Membres de l'OMD en matière d'origine.

L'étude vise, en fournissant aux Membres un aperçu des tendances en matière de mise en œuvre de la certification et de la vérification de ALE, à les aider lors des phases d'élaboration et de révision de l'application des règles d'origine préférentielle. Elle est également destinée à déterminer quelles sont les difficultés rencontrées par les Membres. Les résultats obtenus serviront d'éléments de référence pour les activités futures d'assistance technique.

En octobre 2010, le Secrétariat de l'OMD a envoyé à tous les Membres de l'OMD un questionnaire. Ce questionnaire a été rédigé en anglais, en français et en espagnol. Il est fourni en appendice au présent document. L'enquête comporte en tout 19 questions qui sont regroupées en trois parties, à savoir : Partie 1. Preuve de l'origine préférentielle ; Partie 2. Procédures de vérification des preuves de l'origine ; et Partie 3. Défis et difficultés rencontrés dans la mise en œuvre des règles d'origine préférentielle.

Sur les 177 administrations des douanes Membres de l'OMD, 109 réponses ont été analysées aux fins de la présente étude. Le nombre des ALE couverts par les Membres qui ont répondu équivaut environ à 86% de tous les ALE auxquels participent les Membres de l'OMD.

¹ L'OMD a lancé le Dossier sur les recettes fiscales en réponse aux préoccupations des Membres qui, dans le contexte de crise financière mondiale de 2008 et de chute des taux de droits, voyaient leurs recettes fiscales décroître. Ce Dossier regroupe tous les outils et instruments disponibles en matière de perception fiscale par la douane et ce, autour de six domaines d'activité : Facilitation du commerce ; Evaluation en douane ; Système harmonisé ; Origine ; Contrôle ; et Renforcement des capacités et formation. Afin de répondre aux principales préoccupations des Membres exprimées lors des ateliers régionaux, un Plan d'action a été élaboré, dont l'un des thèmes principaux est l'assistance technique visant à appliquer et à vérifier les règles d'origine préférentielle des nouveaux accords de libre-échange (ALE) (OMD, 2009; 2010a).

II. Analyse de l'enquête

Les résultats de l'enquête sont analysés dans l'ordre du questionnaire. Sur les 114 administrations qui ont répondu, 5 n'ont pas fourni de renseignements suffisants aux fins de l'analyse. Les résultats en pourcentage correspondent au nombre de réponses choisies pour chaque question, divisé par le nombre total des administrations des douanes qui ont répondu aux questions respectives.

Partie 1 : preuve de l'origine

Cette partie offre un aperçu des types de certification ainsi que de la manière dont est traitée la preuve de l'origine lors de l'importation.

Principaux résultats :

1. Le certificat d'origine constitue le principal type de preuve, même si de nombreuses administrations ont la possibilité d'utiliser une déclaration sur la facture.
2. La douane du pays exportateur et les exportateurs sont les principales entités qui délivrent les certificats d'origine.
3. Si l'on répartit les entités qui délivrent la preuve de l'origine d'après leurs caractéristiques, la certification par une autorité compétente constitue le type dominant. L'auto-certification par l'exportateur/le fabricant est largement acceptée, alors que la certification reposant sur une preuve de l'importateur est utilisée dans un nombre de cas très limité.
4. Il est signalé que les administrations des douanes ayant répondu à l'enquête ont généralement besoin d'une preuve de l'origine sous format papier – c'est le cas de toutes les administrations des douanes qui ont répondu. Les certificats électroniques sont acceptés dans un certain nombre de cas très restreints.
5. La grande majorité des administrations douanières qui ont répondu à l'enquête n'acceptent pas de copies de la preuve de l'origine. En principe, les originaux sont exigés au moment de l'importation.
6. La majorité des administrations douanières qui ont répondu à l'enquête exigent une preuve de l'origine pour chaque envoi. Les envois de faible valeur et les bagages de voyageurs sont signalés en tant qu'exemples d'articles dérogeant à cette règle.
7. Plus de la moitié des administrations des douanes qui ont répondu à l'enquête examinent les documents relatifs aux certificats d'origine pour les envois à haut risque ou sur la base d'une analyse des risques. Une certaine proportion d'entre elles examinent tous les certificats.
8. En principe, les administrations des douanes ayant répondu à l'enquête utilisent tous les renseignements disponibles lorsqu'elles examinent les documents.

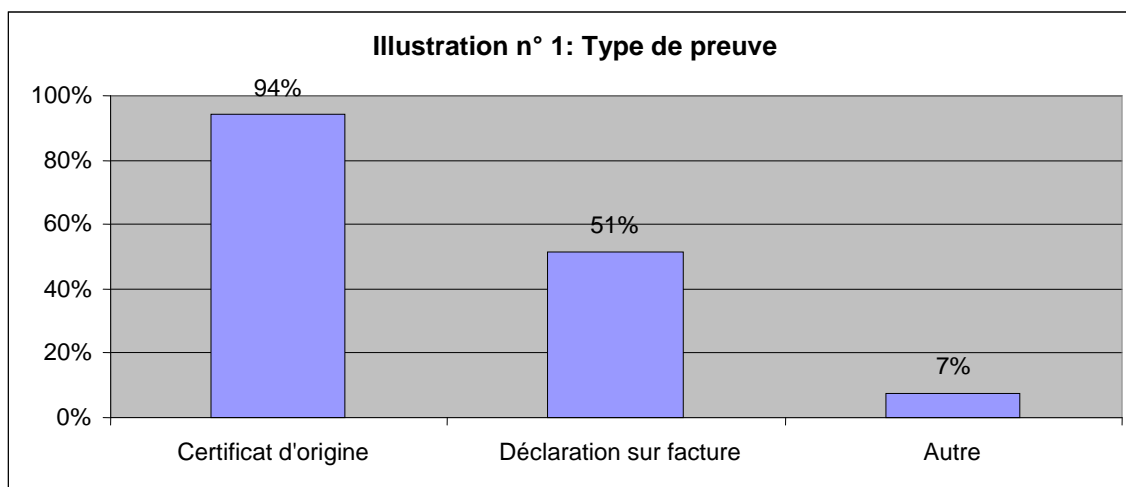
Type de preuve

Un certificat d'origine semble être le type de preuve le plus couramment exigé, mais de nombreuses administrations des douanes peuvent utiliser une déclaration sur la facture.

Sur les 109 administrations des douanes qui ont répondu à la question sur le type de preuve exigé pour pouvoir revendiquer un traitement préférentiel :

- 103 (94%) font savoir qu'un certificat d'origine est requis ;
- 56 (51%) indiquent qu'une déclaration sur la facture est acceptable ;
- 8 (7%) indiquent recourir à d'autres types de preuves.

Illustration n° 1



* Remarque : si la somme des pourcentages est supérieure à 100% c'est parce que certaines administrations ont indiqué recourir à deux ou plus de deux des choix possibles.

Parmi les administrations qui ont coché la case « Autre », deux d'entre elles font état de l'importateur disposant de renseignements suffisants pour certifier l'origine. D'autres précisent que cela dépend de l'accord en vigueur ou mentionnent d'autres documents commerciaux comme le connaissance.

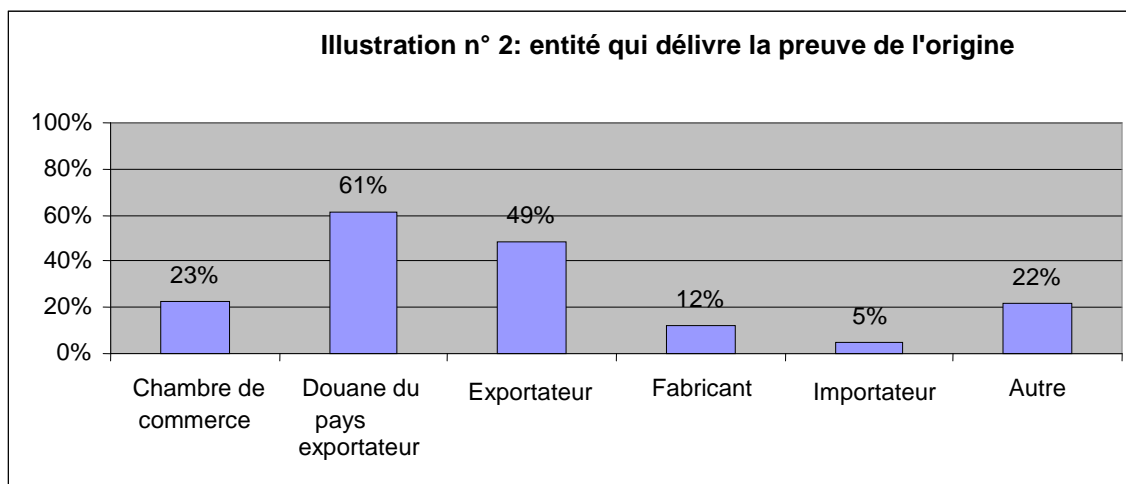
Entité qui délivre la preuve de l'origine

En ce qui concerne l'entité qui délivre la preuve de l'origine, la douane du pays exportateur et les exportateurs semblent être les principaux concernés.

Sur les 109 administrations des douanes qui ont répondu à la question concernant l'entité qui délivre la preuve de l'origine, les entités mentionnées sont les suivantes :

- Chambre de commerce, 25 (23%);
- Douane du pays d'exportation, 67 (61%);
- Exportateur, 53 (49%);
- Producteur, 13 (12%);
- Importateur, 5 (5%);
- Autres, 24 (22%).

Illustration n° 2

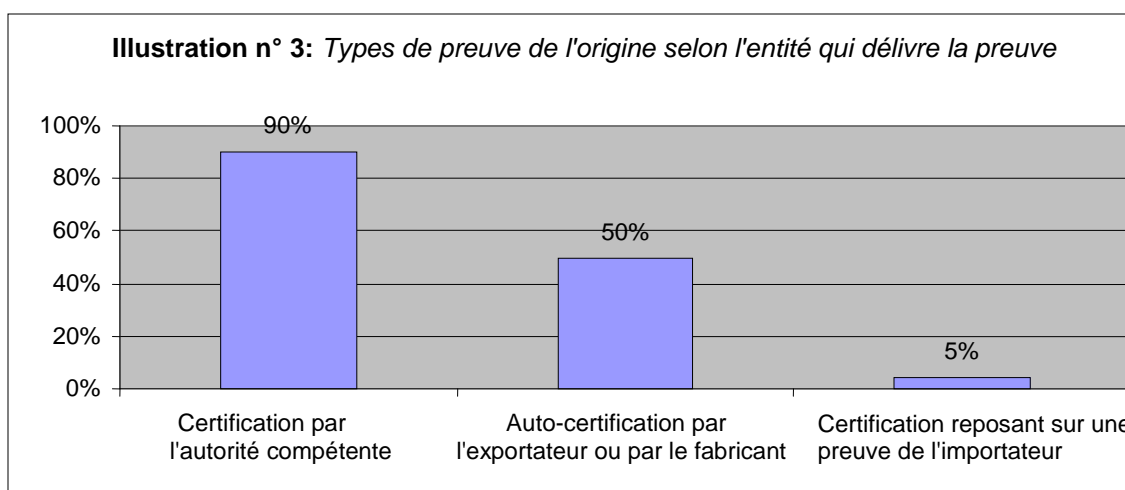


* **Remarque** : si la somme des pourcentages est supérieure à 100% c'est parce que certaines administrations ont indiqué recourir à deux ou plus de deux des choix possibles.

Si l'on regroupe les entités qui délivrent la preuve de l'origine d'après leurs caractéristiques, la certification par une autorité compétente peut être considérée comme le type le plus couramment accepté. Les entités qui délivrent la preuve de l'origine peuvent être regroupées sous trois types d'après leurs caractéristiques. Ces trois types, ainsi que leurs pourcentages correspondants, sont les suivants :

- Certification par l'autorité compétente, qui peut être la douane du pays exportateur, la chambre de commerce ou d'autres agences gouvernementales mentionnées dans la catégorie « Autre », 98 (90%);
- L'auto-certification par l'exportateur ou le fabricant du pays exportateur, 54 (50%);
- La certification reposant sur une preuve de l'importateur, 5 (5%).

Illustration n° 3



* **Remarque** : si la somme des pourcentages est supérieure à 100% c'est parce que certaines administrations ont indiqué recourir à deux ou plus de deux des choix possibles.

Format : support papier ou électronique

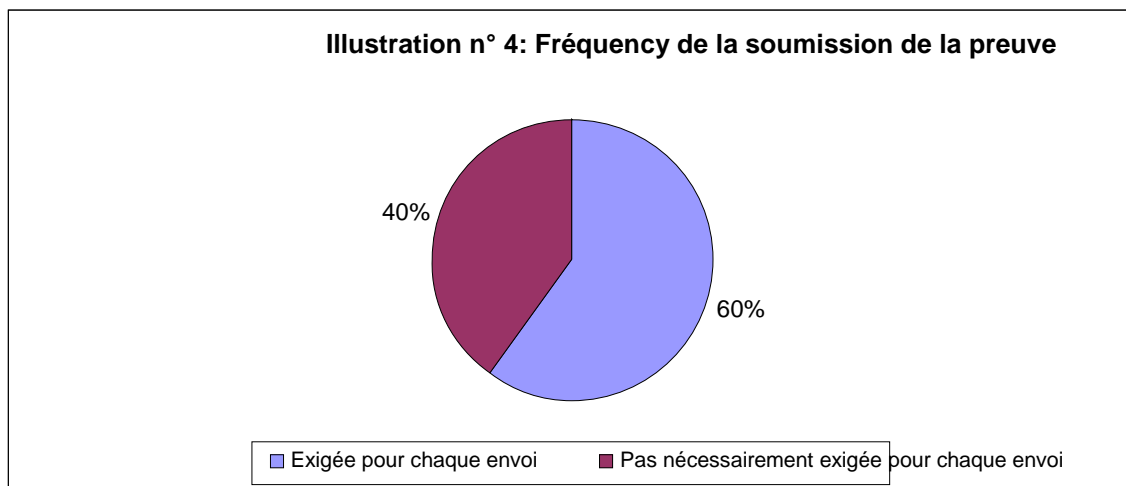
Parmi les 108 administrations des douanes qui ont répondu à la question sur le format de la preuve de l'origine, 100% font savoir qu'elles acceptent une preuve de l'origine sous format papier. 5 (5%) indiquent accepter également un format électronique.

* **Remarque** : si la somme des pourcentages est supérieure à 100% c'est parce que certaines administrations ont indiqué recourir à deux ou plus de deux des choix possibles

Fréquence de la soumission de la preuve

Sur les 109 administrations des douanes qui ont répondu à la question de savoir si une preuve d'origine est exigée pour chaque envoi, 65 (60%) indiquent qu'elles exigent une preuve pour chaque envoi. 44 (40%) font savoir qu'une preuve n'est pas nécessairement exigée à chaque envoi.

Illustration n° 4



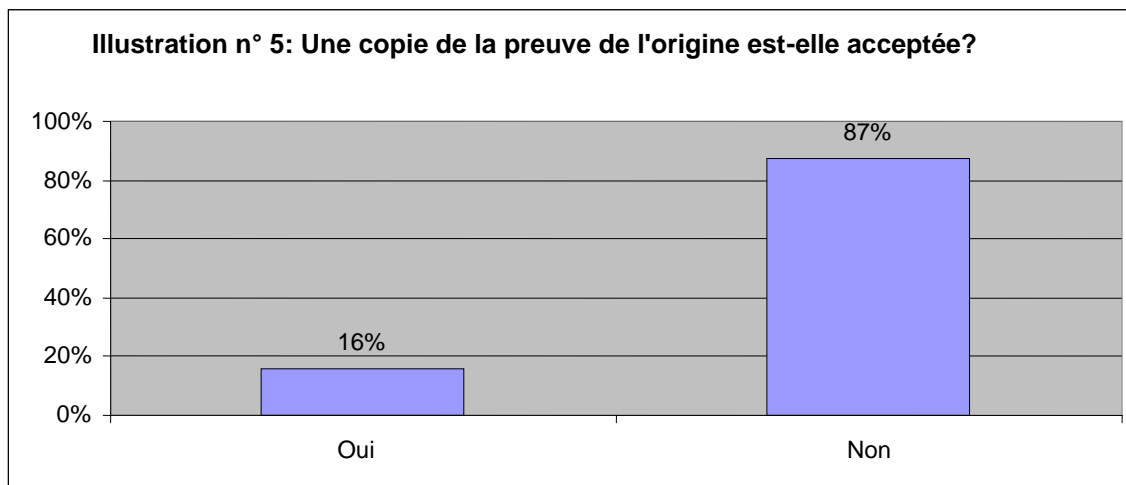
Les principales raisons indiquées pour motiver le fait de ne pas exiger une preuve de l'origine à chaque occasion sont des exemptions pour les raisons suivantes :

- Envois de faible valeur et les bagages de voyageurs;
- Petits paquets de faible valeur expédiés par des personnes privées et destinés à des personnes privées ;
- Bagages privés.

Original exigé et moment où la preuve est exigée

La majorité des administrations des douanes qui ont répondu à cette enquête n'acceptent pas une copie de la preuve de l'origine à l'appui d'une demande de traitement préférentiel. Sur les 108 administrations des douanes qui ont répondu, 94 (87%) font savoir que seul l'original est accepté. 17 (16%) font savoir qu'une copie pouvait être acceptée.

Illustration n° 5



** Remarque : si la somme des pourcentages est supérieure à 100% c'est parce que certaines administrations ont indiqué recourir à deux ou plus de deux des choix possibles.*

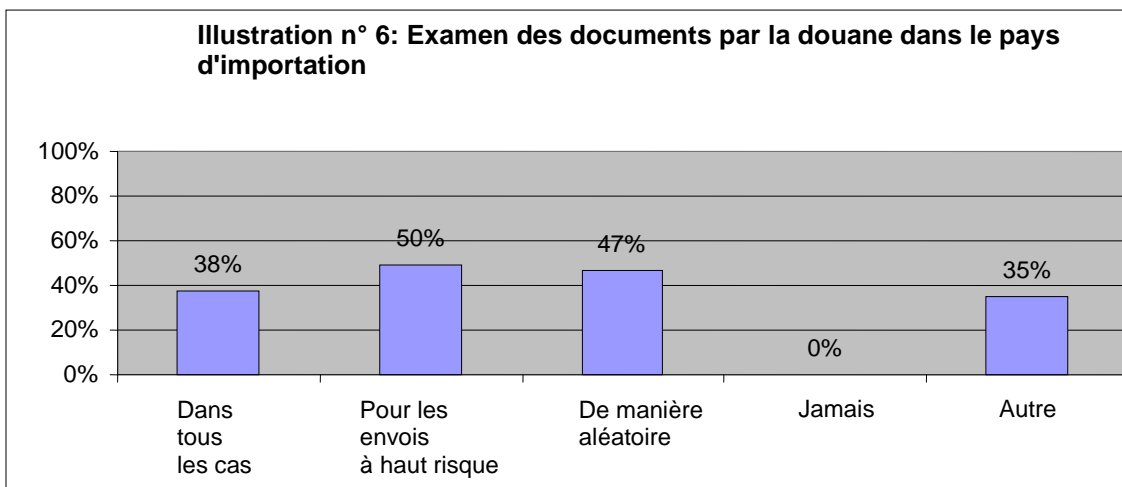
La majorité des administrations des douanes qui ont participé à l'enquête exigent que l'original soit communiqué à la douane au moment de l'importation. Sur les 107 administrations des douanes qui ont répondu, 92 (84%) font savoir qu'elles exigent que l'original soit envoyé à la douane. 83 (78%) indiquent que la preuve de l'origine est exigée au moment de la déclaration d'importation.

Examen des documents

Parmi les 109 administrations des douanes qui ont répondu à la question sur les cas où l'examen des documents est réalisé lors du dédouanement à l'importation, l'examen des documents est mené à bien comme suit :

- Dans tous les cas, 41 (38%) ;
- Pour les envois à haut risque, 54 (50%) ;
- De manière aléatoire, 51 (47%) ;
- Jamais, 0 (0%) ;
- Autre, 38 (35%).

Illustration n° 6



* **Remarque** : si la somme des pourcentages est supérieure à 100% c'est parce que certaines administrations ont indiqué recourir à deux ou plus de deux des choix possibles.

Les administrations qui ont coché la case 'Autre' précisent que l'examen est effectué suite à une analyse des risque ou lorsqu'il existe un doute raisonnable pour penser qu'il est nécessaire.

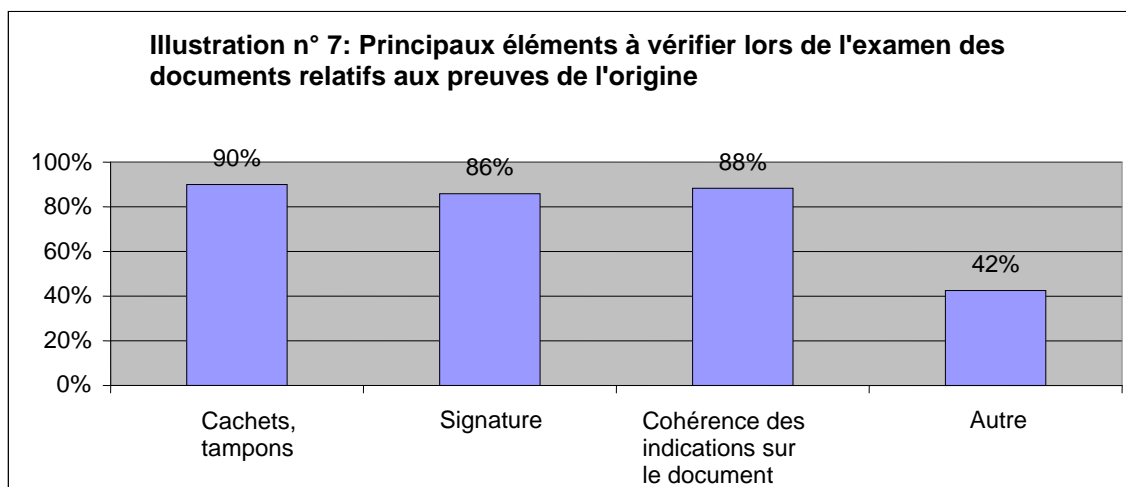
Il convient de signaler qu'un nombre assez important d'administrations des douanes entreprennent d'examiner les documents pour tous les envois qui revendiquent un traitement préférentiel.

Points à vérifier lors de l'examen des documents

En principe, les administrations des douanes qui ont répondu à l'enquête utilisent tous les renseignements disponibles lors de l'examen des documents. 109 administrations des douanes ont répondu à cette question relative aux principaux points à vérifier lors de l'examen des documents établissant la preuve de l'origine. Les résultats sont les suivants :

- Cachets, tampons, 98 (90%) ;
- Signature, 94 (86%) ;
- Cohérence des indications figurant sur les documents, 96 (88%) ;
- Autre, 46 (42%).

Illustration n° 7



* **Remarque** : si la somme des pourcentages est supérieure à 100% c'est parce que certaines administrations ont indiqué recourir à deux ou plus de deux des choix possibles.

Partie 2 : Procédures de vérification

Dans cette partie, sont analysées les procédures de vérification appliquées par les administrations des douanes.

Principaux résultats :

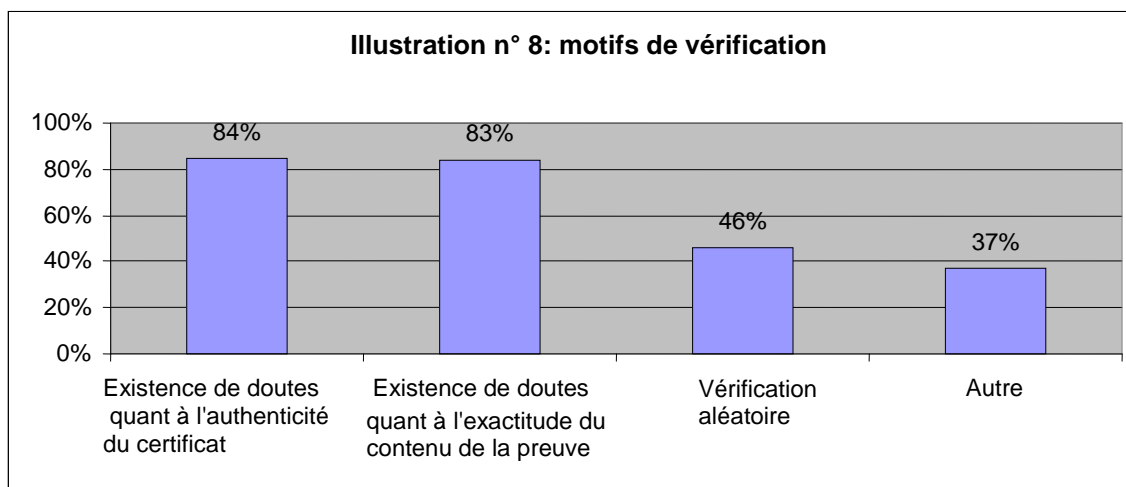
9. Pour les administrations des douanes qui ont répondu, l'existence de doutes quant à l'authenticité de la preuve et quant à l'exactitude du contenu de la preuve sont couramment invoquées pour effectuer une vérification.
10. La vérification par les autorités compétentes du pays exportateur constitue la voie la plus couramment admise. L'expression « autorités compétentes » inclut la douane, les chambres de commerce, les ministères du commerce/de l'industrie, les autres organismes agréés, etc.
11. Il est fréquent pour les administrations des douanes qui ont participé à l'enquête d'effectuer une vérification seulement après la mainlevée des marchandises, ou encore avant et après la mainlevée. Certaines administrations ne procèdent à une vérification qu'avant la mainlevée des marchandises.
12. Les résultats montrent que la majorité des administrations des douanes n'effectuent pas de visite de vérification dans le pays exportateur.
13. Dans leur immense majorité, les administrations des douanes fournissent des renseignements sur l'origine aux douanes qui en font la demande ou aux autres autorités du pays d'importation, la plupart du temps dans le cadre d'un accord préférentiel de commerce.
14. L'envoi et la réception de demandes de vérification sont en train de devenir l'une des tâches quotidiennes de nombreuses administrations des douanes qui ont répondu à l'enquête.
15. La majorité des administrations des douanes ayant répondu à l'enquête font savoir qu'elles informent le pays exportateur lorsqu'a été détecté un cas de fraude en matière d'origine.
16. S'agissant des mesures destinées à empêcher la fraude en matière d'origine, plus de la moitié des administrations des douanes qui ont répondu à l'enquête disent recourir à la gestion des risques.

Motifs de vérification

Sur les 109 administrations des douanes qui ont répondu à la question relative aux raisons principales qui conduisent à procéder à une vérification, l'existence de doutes quant à l'authenticité de la preuve et quant à l'exactitude du contenu de la preuve sont couramment invoquées pour effectuer une vérification. Les résultats de l'enquête sont les suivants :

- Existence de doutes quant à l'authenticité du certificat, 92 (84%) ;
- Existence de doutes quant à l'exactitude du contenu de la preuve, 91 (83%) ;
- Vérification aléatoire, 50 (46%) ;
- Autre, 46 (37%).

Illustration n° 8



* **Remarque** : si la somme des pourcentages est supérieure à 100% c'est parce que certaines administrations ont indiqué recourir à deux ou plus de deux des choix possibles.

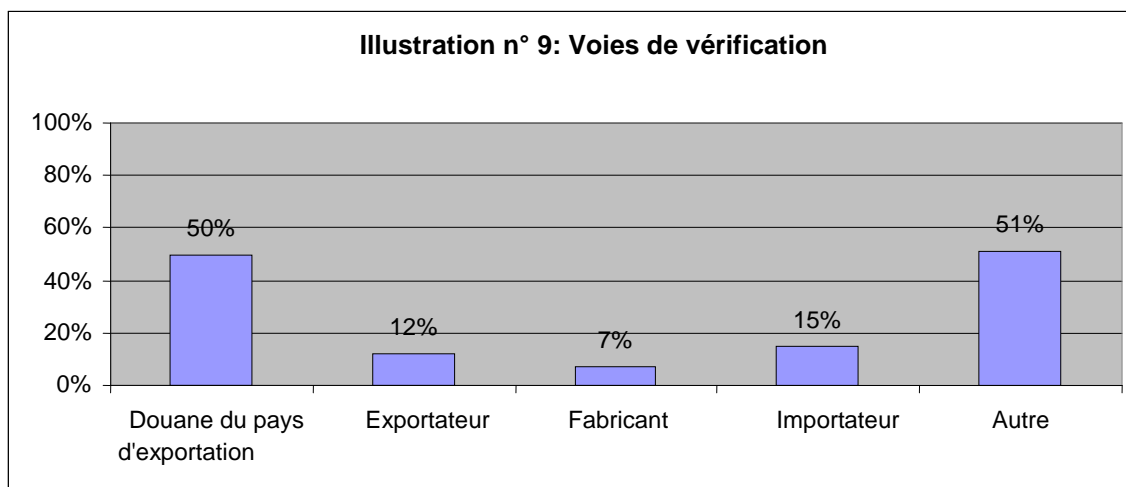
Voies de vérification

Parmi les 109 administrations des douanes qui ont répondu à la question sur le destinataire de la demande de vérification, la vérification par les autorités compétentes du pays exportateur constitue la voie la plus couramment admise. L'expression « autorités compétentes » inclut la douane, les chambres de commerce, les ministères du commerce/de l'industrie, les autres organismes agréés, etc.

La voie de vérification la plus fréquemment signalée parmi les choix proposés dans l'enquête est la douane du pays d'exportation. Les résultats obtenus pour cette question se présentent comme suit:

- Douane du pays d'exportation, 54 (50%) ;
- Exportateur, 13 (12%) ;
- Fabricant, 8 (7%) ;
- Importateur, 16, (15%) ;
- Autre, 56 (51%).

Illustration n° 9



* **Remarque** : si la somme des pourcentages est supérieure à 100% c'est parce que certaines administrations ont indiqué recourir à deux ou plus de deux des choix possibles

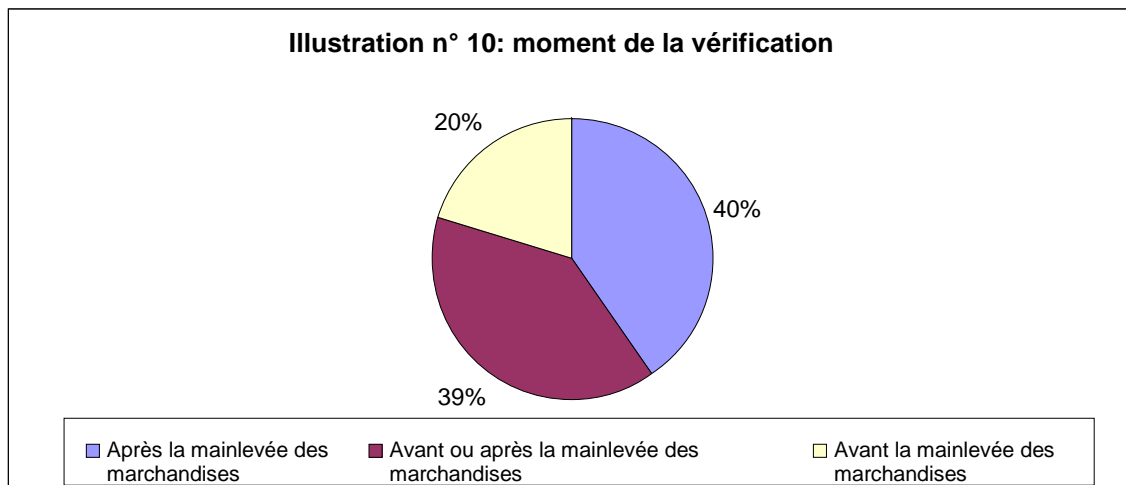
Parmi les 56 administrations des douanes qui ont coché la case 'Autre', 50 d'entre elles font savoir qu'elles transmettent les demandes de vérification à d'autres autorités compétentes comme les chambres de commerce, les ministères du commerce/de l'industrie, les autres organismes agréés, etc.

Parmi les administrations des douanes qui ont répondu à cette question, 86% indiquent qu'elles envoient les demandes de vérification aux autorités compétentes au sens large, et notamment à la douane du pays d'exportation et aux autres agences gouvernementales.

Moment de la vérification

Parmi les 109 administrations des douanes qui ont répondu à la question sur le moment de la vérification, 44 (40%) précisent que la vérification n'est effectuée qu'après la mainlevée des marchandises. 43 (39%) indiquent que la vérification a lieu avant ou après la mainlevée et 22 (20%) font savoir que cette vérification se déroule uniquement avant la mainlevée.

Illustration n° 10

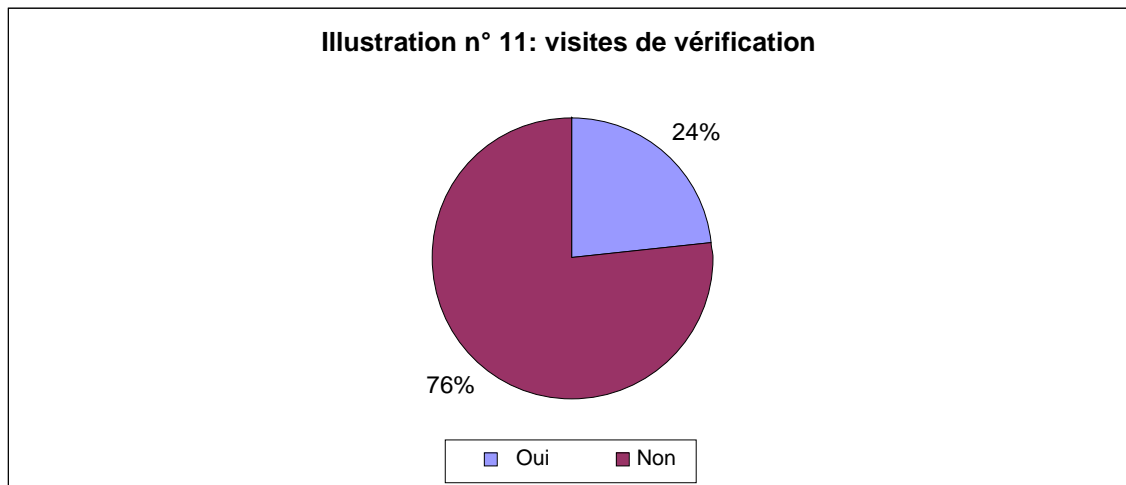


S'agissant du délai maximum après la mainlevée des marchandises pour effectuer la vérification, les réponses vont de 30 jours à 6 ans.

Visites de vérification

Parmi les 106 administrations des douanes qui ont répondu à la question de savoir si des visites de vérification sont effectuées dans le pays d'exportation, 25 (24%) répondent par l'affirmative. 81 (76%) font en revanche savoir qu'elles n'effectuent pas de visites de vérification.

Illustration n° 11



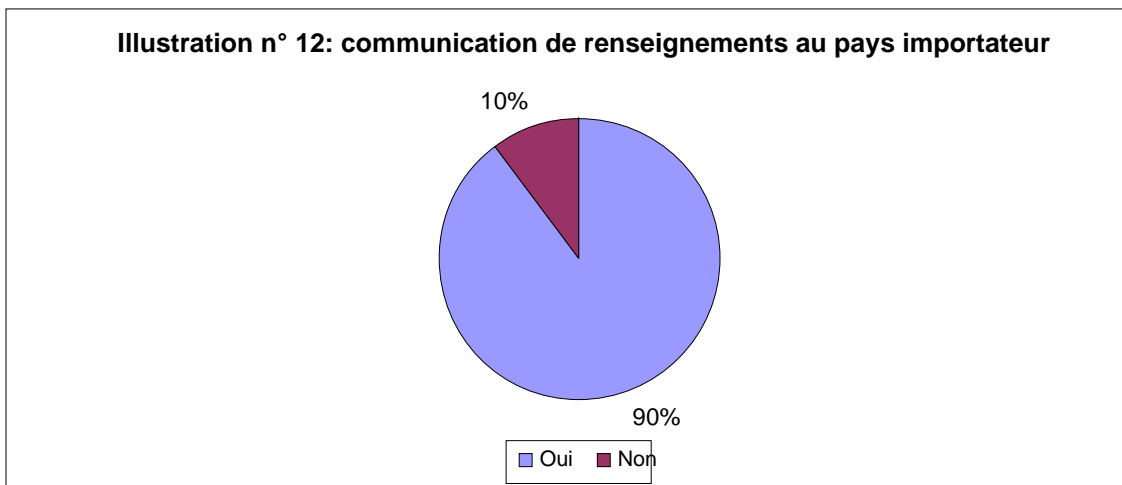
Sur les 25 administrations des douanes qui ont répondu « Oui » à la question ci-dessus, 12 (48%) précisent qu'elles se rendent dans les locaux de l'exportateur. 19 (79%) indiquent se rendre chez le fabricant.

* **Remarque** : si la somme des pourcentages est supérieure à 100% c'est parce que certaines administrations ont indiqué recourir aux deux choix possibles.

Communication de renseignements

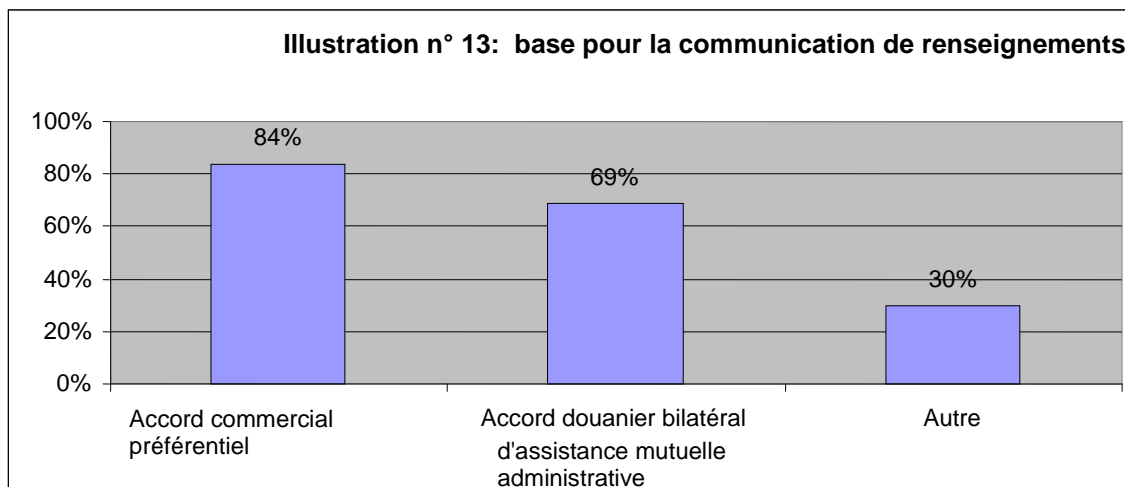
La majorité des administrations des douanes qui ont répondu communiquent des renseignements sur l'origine à la douane qui en fait la demande ou aux autres autorités du pays d'importation. Sur les 108 administrations des douanes qui ont répondu à la question, 97 (90%) font savoir qu'elles communiquent ces renseignements. 11 (10%) administrations ne le font pas.

Illustration n° 12



Parmi les 97 administrations des douanes qui ont répondu « Oui », 81 (84%) indique que la communication de renseignements repose sur des accords commerciaux préférentiels. 67 (69%) précisent que cette communication se déroule dans le cadre d'accords douaniers bilatéraux d'assistance mutuelle administrative.

Illustration n° 13



* **Remarque** : si la somme des pourcentages est supérieure à 100% c'est parce que certaines administrations ont indiqué recourir à deux ou plus de deux des choix possibles.

Demandes de vérification

Parmi les 94 administrations des douanes qui ont répondu à la question concernant le nombre de demandes de vérification, environ 40% se situent dans une fourchette supérieure à 100 demandes par an. Cela signifierait que l'envoi et la réception des demandes de vérification deviennent l'une des occupations quotidiennes de nombreuses administrations douanières. Les données détaillées recueillies sont les suivantes :

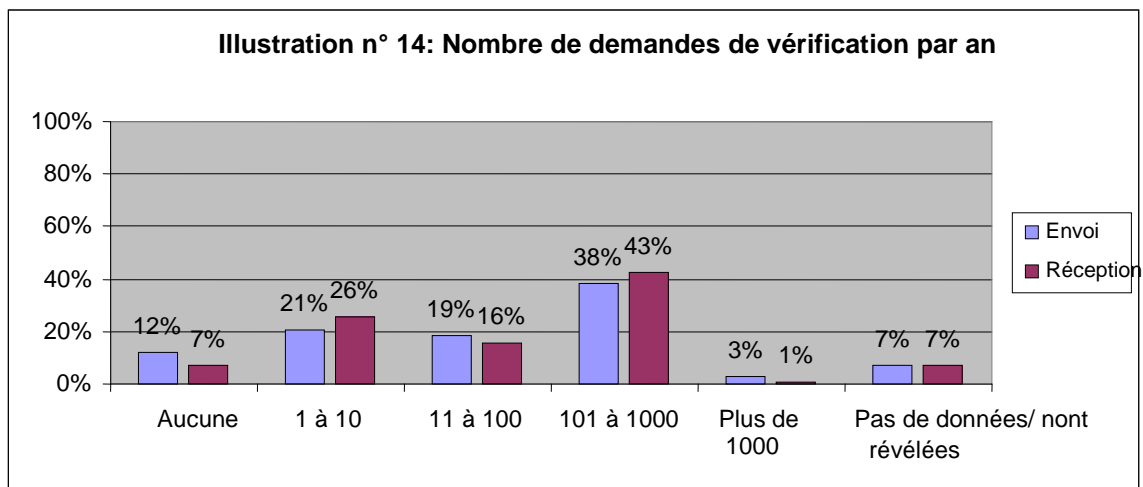
<Nombre de demandes de vérifications envoyées chaque année >

- Aucune, 12 (12%) ;
- 1 à 10, 20 (21%) ;
- 11 à 100, 18 (19%) ;
- 101 à 1000, 37 (38%) ;
- Plus de 1000, 3 (3%).
- Pas de données / Données non révélées, 7 (7%)

< Nombre de demandes de vérifications reçues chaque année >

- Aucune, 7 (7%) ;
- 1 à 10, 24 (26%) ;
- 11 à 100, 15 (16%) ;
- 101 à 1000, 40 (43%) ;
- Plus de 1000, 1 (1%).
- Pas de données / Données non révélées, 7 (7%)

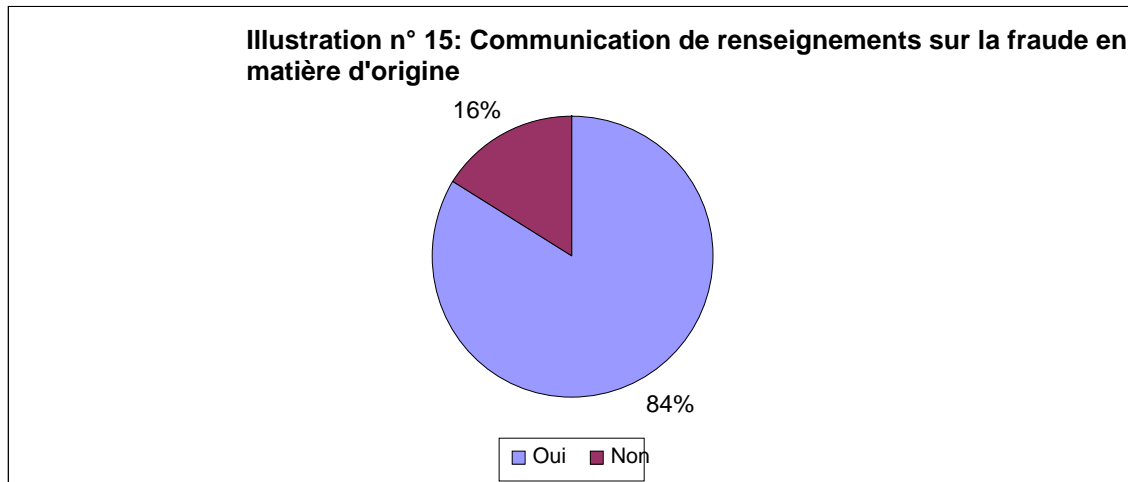
Illustration n° 14



Communication de renseignements sur la fraude en matière d'origine

Sur les 75 administrations des douanes qui ont répondu à la question, 63 (84%) indiquent, si un cas de fraude en matière d'origine était détecté, elles en informeraient le pays d'exportation. 12 (16%) font valoir une position contraire.

Illustration n° 15



Mesures destinées à empêcher la fraude

S'agissant des mesures destinées à empêcher la fraude en matière d'origine, plus de la moitié des 95 administrations des douanes qui ont répondu à la question mentionnent la gestion des risques de manière à permettre « *un contrôle permanent des exportateurs et des exportateurs agréés, sur la base d'un système d'analyse des risques* ». 10% environ des administrations font état de pénalités et de sanctions.

Partie 3: Défis et difficultés rencontrés dans la mise en œuvre

Dans cette partie de l'étude, sont analysées les principales difficultés auxquelles sont confrontées les administrations des douanes lors de la mise en œuvre des règles d'origine préférentielle. Elle précise en outre comment il convient de surmonter ces difficultés. Afin d'obtenir une description plus authentique de la situation, des questions ouvertes ont été préférées aux questions à choix multiple. Les renseignements qualitatifs recueillis sont analysés en regroupant les réponses présentant des contenus similaires. Il a ainsi été possible de définir d'autres problèmes essentiels et de trouver le moyen de résoudre ces difficultés du point de vue des administrations des douanes.

Principaux résultats :

17. Les difficultés rencontrées par les administrations des douanes sont les suivantes :

- Certification : non respect des exigences de la certification ;
- Vérification : absence de procédures normalisées et de communication avec les autorités compétentes ;
- Capacités : spécialisation du personnel, ressources humaines limitées.

18. Pour les administrations des douanes, il est possible de résoudre les difficultés mentionnées ci-dessus par la formation des fonctionnaires de la douane, une meilleure sensibilisation des importateurs et des exportateurs, et la mise en place d'une coopération avec les autorités compétentes.

19. D'après les administrations des douanes, le fait de dispenser des formations spécialisées au personnel de la douane permettra de renforcer leurs capacités à mettre en œuvre les règles d'origine préférentielle.

Difficultés actuelles

Les 103 administrations des douanes qui ont répondu décrivent les divers problèmes et défis auxquels elles sont confrontées lors de la mise en œuvre des règles d'origine préférentielle. Elles signalent que les problèmes rencontrés sont liés à la certification, à la vérification et/ou aux capacités. Chacun de ces problèmes est mentionné par 20% environ des administrations qui ont répondu..

Certification

Le non respect des exigences liées au certificat d'origine est l'un des problèmes les plus couramment mentionnés. Il est indiqué dans plusieurs des réponses que le certificat d'origine s'est révélé difficile à examiner pour la simple raison que « certains champs, pourtant obligatoires, ne sont pas renseignés dans le certificat d'origine ». Plusieurs administrations indiquent que leur ont été soumis « *de faux certificats d'origine, où les cachets et tampons, ainsi que la signature, étaient frauduleux* ».

Vérification

Plusieurs administrations des douanes déclarent rencontrer des difficultés au cours du processus même de vérification. Il est souvent indiqué que la vérification est problématique en raison de « *l'absence de documentation complète permettant de vérifier les critères de l'origine* ».

Autre difficulté souvent mentionnée : « *l'absence de procédure spécifique normalisée de vérification* ». Dans certains cas, la vérification est difficile car « *le fonctionnaire de la douane ne dispose pas des outils appropriés qui lui permettraient de vérifier efficacement l'authenticité du Certificat d'origine* » ou en raison de « *l'absence de procédures et de systèmes harmonisés parmi les pays qui appliquent les mêmes règles d'origine* ».

Un autre aspect en relation avec la vérification concerne la coopération avec les autorités compétentes. Les résultats de l'étude montrent que certaines administrations des douanes rencontrent des difficultés pour obtenir la coopération des autorités compétentes de la partie exportatrice. Il est indiqué que, dans certains cas, « *les demandes d'authentification de la preuve de l'origine demeurent sans réponse ou obtiennent difficilement une réponse* » ou qu'il est difficile d'établir « *une communication avec les autorités chargées de la vérification de l'origine dans les pays cosignataires d'accords commerciaux* » ou encore que l'on constate « *des retards pour obtenir une réponse dans les délais de la part des autorités compétentes dans certains accords commerciaux* ».

Capacités

Le manque de capacités pour la mise en œuvre des règles d'origine est également souvent souligné. De nombreuses administrations des douanes ayant participé à l'enquête indiquent que « *l'absence de formation des fonctionnaires de la douane* » ou « *la spécialisation du personnel technique habitué à s'occuper des questions d'origine* » constituent leurs préoccupations.

Les contraintes liées aux ressources limitent les capacités de mise en œuvre. Les problèmes soulignés concernent « *le manque de ressources humaines* » ou « *l'absence de service attribué pour les questions liées aux règles d'origine et de fonctionnaires formés* ».

Autres domaines

D'autres points sont soulignés par plusieurs des administrations qui ont répondu. Un certain nombre d'administrations indiquent que l'existence de multiples jeux de règles d'origine est problématique. L'une d'entre elles déclare que « *la multiplicité des règles d'origine entraîne des coûts supplémentaires pour les parties concernées et porte préjudice à la prévisibilité dans les activités commerciales* ».

S'agissant de questions plus techniques, plusieurs administrations mentionnent les difficultés rencontrées avec la règle du transport direct et la détermination de la valeur ajoutée. En ce qui concerne les règles par produits spécifiques, certaines administrations rencontrent des difficultés quant à « *l'application des critères d'origine spécifiques lorsque les changements ont été apportés à la nomenclature* ».

Mesures visant à surmonter ces difficultés

Les 103 administrations des douanes indiquent également comment répondre à leurs difficultés. Pour résumer, on peut regrouper les mesures les plus fréquemment citées en trois catégories : la formation des fonctionnaires de la douane, la sensibilisation des importateurs/exportateurs et la coopération avec les autorités compétentes. Environ 20 % des administrations des douanes qui ont répondu évoquent l'un de ces sujets.

Formation des fonctionnaires de la douane

La formation constitue la mesure mentionnée le plus fréquemment pour répondre aux difficultés. Les administrations des douanes déclarent qu'il convient de former leurs fonctionnaires à travers « *l'organisation de séminaires ou l'apport de matériel utile pour améliorer la compréhension des règles d'origine* ». Cela montre que l'amélioration du niveau de connaissances et de compétences des fonctionnaires de la douane est considérée comme essentielle pour répondre aux problèmes décrits.

S'agissant de la formation, deux administrations estiment que la création de manuels à usage interne constituerait une réponse possible à leurs difficultés, sous la forme d'une « *élaboration de directives techniques destinées aux fonctionnaires de la douane et comprenant des renseignements sur les irrégularités détectées ainsi que sur les mesures prises* » ou à travers l'élaboration « *de jeux d'instructions, de rappels et d'avertissements pour les services douaniers, aux fins de la mise en œuvre des règles d'origine, ou encore de directives émanant des services techniques* ».

Sensibiliser davantage les importateurs et les exportateurs

Un certain nombre d'administrations des douanes soulignent que la sensibilisation des importateurs et des exportateurs constitue une perspective à retenir. Elle s'effectue à travers « *la collaboration au sein du secteur privé en utilisant toutes les voies de communication officielle pour former le personnel et améliorer la compréhension du fonctionnement de l'ALE* ».

Plusieurs administrations indiquent qu'une des solutions à leurs problèmes pourrait consister à mettre à la disposition du public les renseignements nécessaires, par exemple en « *fournissant des renseignements et une assistance supplémentaires aux opérateurs économiques* ». À cet égard, plusieurs d'entre elles soulignent qu'Internet peut permettre de « *dispenser des renseignements, en particulier par le biais de publications sur la Toile* » ou de « *manuels sur le libre-échange mis à jour sur Internet* ».

En outre, certaines administrations évoquent le recours à des programmes « destinés à développer les mesures de sensibilisation et à éduquer les entreprises à travers des réunions d'information, des audits et des ateliers dans les locaux des entreprises » ou « le renforcement des programmes actuels d'enseignement et de sensibilisation afin de garantir la conformité vis-à-vis des règles ».

Coopération avec les autorités compétentes

La coopération avec les autorités compétentes est une autre solution fréquemment mentionnée. Cette solution n'est pas surprenante au vu des difficultés mentionnées précédemment par de nombreuses administrations en matière de vérification, et compte tenu du fait que la majorité des vérifications sont effectuées dans le cadre de la coopération administrative, comme indiqué dans la Partie 2.

Les administrations des douanes s'efforcent de coopérer plus étroitement avec les autorités compétentes, par exemple « en renforçant la coopération administrative et l'assistance mutuelle administrative à l'échelon international » ou en « améliorant l'échange de renseignements ».

Autres

Quelques réponses s'attachent à « la mise en place d'une infrastructure administrative appropriée ». L'une des administrations opérerait pour « la création d'une unité attitrée et la désignation de membres du personnel chargés de traiter les questions liées aux règles d'origine ». Une autre administration déclare privilégier « la création dans les ports d'entrée de sections consacrées aux règles d'origine ».

Plans de renforcement des capacités

Plus de 70% des 98 administrations qui ont répondu déclarent que leur renforcement des capacités de mise en œuvre de l'origine préférentielle passe par la formation des fonctionnaires de la douane. À cet égard, l'élaboration de directives internes est mentionnée, en écho aux réponses concernant la formation du personnel dans la question précédente.

Si la plupart des réponses insistent sur la formation interne, à travers l'organisation de cours et de séminaires, plusieurs administrations soulignent l'importance de l'assistance technique ou de la collaboration avec les organisations internationales, et notamment avec l'OMD. Elles envisagent de « solliciter l'assistance technique des différentes institutions internationales en matière d'origine préférentielle » ou de « renforcer la participation et la présence aux réunions, ateliers et séminaires de l'OMD ».

Outre la formation du personnel, certaines autres solutions sont fréquemment mentionnées par plusieurs administrations des douanes, à l'instar par exemple d'une « utilisation renforcée de l'analyse des risques ».

Plusieurs administrations évoquent la structure de l'administration nationale des douanes. Certaines d'entre elles suggèrent de créer une section spécialisée, sous la forme par exemple d'un « service spécifique travaillant exclusivement sur les règles d'origine » ou indiquent qu'un « bureau chargé de gérer l'accord a été mis en place au sein de la douane ». D'autres administrations mentionnent simplement la possibilité d'augmenter le nombre de membres du personnel chargés des règles d'origine.

III. Conclusion

Grâce à la participation massive des Membres, la présente étude offre un aperçu des tendances, à l'échelon mondial, en matière de certification et de vérification de l'origine préférentielle. Les résultats de cette étude devraient constituer un outil de référence utile pour les Membres de l'OMD qui entreprennent d'élaborer et de revoir leurs pratiques en matière de certification et de vérification de l'origine préférentielle.

Ces résultats amènent à formuler plusieurs observations intéressantes. L'un des principaux résultats a été d'établir que le principal type de certification accepté par les administrations des douanes qui ont répondu à l'enquête est celle délivrée par l'autorité compétente et ce, en dépit de l'existence de différents types de certification. L'enquête montre que de nombreuses administrations des douanes jouent un rôle crucial non seulement du côté du pays importateur mais également en tant qu'autorité du pays exportateur chargée d'apporter la preuve de l'origine.

L'analyse indique également que l'immense majorité des administrations douanières utilise les originaux des certificats d'origine sous format papier. En outre, l'étude montre que l'analyse des risques est très fréquemment utilisée dans le processus d'examen des documents liés aux certificats d'origine.

La coopération administrative constitue le moyen le plus fréquemment utilisé par les administrations des douanes participantes pour vérifier la preuve de l'origine. On constate grâce à l'étude que la vérification de l'origine préférentielle est en train de devenir l'une des opérations quotidiennes pour de nombreuses administrations des douanes qui ont répondu à l'enquête.

L'étude a permis de mettre à jour les difficultés auxquelles les administrations des douanes sont confrontées. Beaucoup d'administrations des douanes accordent une grande importance à la formation de leurs agents. La sensibilisation du secteur privé et le renforcement de la coopération avec les autorités compétentes sont également considérés comme des facteurs déterminants.

* * *

QUESTIONNAIRE

SUR LA CERTIFICATION ET LA VERIFICATION DE L'ORIGINE DANS LE CADRE DES ACCORDS COMMERCIAUX PREFERENTIELS

Veillez envoyer votre réponse à :

**Sous-Direction de l'origine
Direction des questions tarifaires et commerciales
Organisation mondiale des douanes**

* * *

Introduction

Dans le contexte général de la crise financière mondiale et de la diminution des recettes liées aux droits de douane, l'OMD a pris l'initiative d'élaborer un Dossier recettes afin d'aider les Membres à prélever les recettes fiscales de manière équitable et rentable. Dans le cadre de ce programme, une série d'Ateliers régionaux a été organisée dans les six régions de l'OMD de novembre 2009 à mai 2010. En fonction des conclusions de ces Ateliers régionaux, l'assistance à apporter aux Membres en matière de contrôle et de vérification de l'origine préférentielle a été considérée comme l'un des domaines auxquels devaient être consacrés les travaux futurs.

A cet effet, le Secrétariat procède à une enquête visant à obtenir un aperçu des divers types de certification et de vérification des accords d'origine préférentiels appliqués par les administrations des douanes et demande aux Membres de bien vouloir répondre au questionnaire qui figure ci-après. Les renseignements qui seront communiqués en réponse à ce questionnaire seront analysés et utilisés pour mettre à jour l'Etude comparative sur les Règles d'origine préférentielles réalisée dans le cadre du Plan d'action de l'OMD et serviront de référence pour les activités en matière d'assistance technique à venir.

* * *

Informations d'ordre général

pays :

Administration/Division/Section :

Adresse électronique :

Veillez énumérer tous les accords commerciaux préférentiels actuellement en vigueur et appliqués par votre administration des douanes.

Si un seul accord est en vigueur ou si tous les accords en vigueur comportent les mêmes règles d'origine s'agissant des procédures de certification et de vérification, veuillez passer directement à la Partie 1.

Si plusieurs types de règles de certification et de vérification sont appliqués en ce qui concerne les accords commerciaux que vous avez énumérés ci-dessus, veuillez indiquer quelles sont les règles les plus spécifiques que vous appliquez. Veuillez préciser à quels accords ont trait vos réponses.

Partie 1 : Preuve de l'origine préférentielle

- 1.1. Quel type de preuve est requis pour demander à bénéficier d'un traitement préférentiel à l'importation aux termes de l'accord ?
- certification de l'origine
 - déclaration sur la facture
 - autre, veuillez préciser :
- 1.2. Qui délivre la preuve de l'origine
- chambre de commerce
 - douane du pays exportateur
 - exporteur
 - fabricant
 - importateur
 - autre, veuillez préciser :
- 1.3. Quel format est accepté ?
- papier
 - électronique
- 1.4. La preuve de l'origine est-elle requise pour chaque importation individuelle ?
- Oui
 - Non, veuillez préciser les cas où la présentation de la preuve de l'origine n'est pas requise :
- 1.5. Acceptez-vous comme document une copie de la preuve d'origine à l'appui de la demande visant à bénéficier d'un traitement préférentiel ?
- Oui
 - Non, seul l'original est accepté.
- 1.6. Exigez-vous que l'original de la preuve de l'origine soit communiqué à la douane ?
- Oui
 - Non, l'importateur est tenu de conserver l'original.
- Dans l'affirmative, à quel moment ou dans quel délai exigez-vous que l'original soit communiqué à la douane ?
- au moment de la présentation de la déclaration à l'importation
 - un certain temps après l'importation; veuillez préciser :
- 1.7. Dans quels cas entreprenez-vous, en ce qui concerne les demandes visant à bénéficier d'un traitement préférentiel aux termes de l'accord, un examen des documents relatifs aux preuves de l'origine à l'importation lors du dédouanement des marchandises ?
- dans tous les cas
 - pour les envois à haut risque
 - de manière aléatoire

- jamais
- autre, veuillez préciser: []

1.8. Quels sont les éléments principaux que vous vérifiez lorsque vous procédez à un examen des documents relatifs aux preuves de l'origine ?

- cachets, tampons
- signature
- cohérence des indications figurant sur les documents
- autre, veuillez préciser : []

Partie 2: Procédures de Vérification des Preuves de l'Origine

2.1. Quels sont les motifs principaux qui conduisent à procéder à une vérification ?

- existence de doutes quant à l'authenticité de la preuve
- existence de doutes quant à l'exactitude du contenu de la preuve
- vérification aléatoire
- autre, veuillez préciser : []

2.2. A qui la demande de vérification est-elle adressée?

- douane du pays d'exportation
- exportateur
- fabricant
- importateur
- autre, veuillez préciser : []

2.3. Quand cette procédure est-elle mise en oeuvre?

- avant la mainlevée des marchandises lors de leur dédouanement à l'importation
- après la mainlevée des marchandises (si un délai est prévu, dans un délai de [] jours après la mainlevée)
- autre, veuillez préciser : []

2.4. Votre administration des douanes se rend-elle dans le pays d'exportation à des fins de vérification?

- Oui
- Non

Dans l'affirmative, chez qui se rend-elle?

- exportateur
- fabricant
- autre, veuillez préciser : []

2.5. Votre administration des douanes communique-t-elle des renseignements concernant l'origine aux administrations qui en font la demande ou à d'autres autorités du pays d'importation ?

- Oui
 Non

Dans l'affirmative, sur quelle base ?

- celle d'un accord commercial préférentiel
 celle d'un accord douanier bilatéral d'assistance mutuelle administrative
 autre, veuillez préciser :

2.6. Combien de demandes de vérification votre administration des douanes envoie-t-elle ou reçoit-elle par an ?

Envoie : demandes par an.

Reçoit : demandes par an

2.7. Lorsqu'un cas de fraude en matière d'origine est constaté à la suite d'une vérification, en informer-vous le pays d'exportation ?

- Oui
 Non

2.8. Quelles mesures avez-vous mises en place pour prévenir l'occurrence de cas de fraude en matière d'origine ?

Partie 3: Défis et difficultés rencontrés dans la mise en oeuvre des Règles d'origine préférentielles

3.1 Quelles sont les principales difficultés que votre administration des douanes rencontre pour mettre convenablement en oeuvre les règles d'origine dans le cadre des accords commerciaux préférentiels ?

3.2 Comment prévoyez-vous de surmonter ces difficultés ?

3.3 Quelles sont les mesures en vigueur ou que vous avez prévues de mettre en place pour accroître les capacités de votre administration des douanes dans le domaine de la mise en oeuvre des Règles d'origine préférentielles ?

Je vous remercie de votre coopération.

Références

OMD (2009), Dossier Recettes – Liste des textes de base, des outils et des instruments

OMD (2010a), Plan d'Action concernant le Dossier Recettes (uniquement pour Membres de l'OMD)

OMD (2010b), *Étude Comparative sur les Règles d'Origine Préférentielles* [EN], accessible à <http://www.wcoomd.org/origin/01_study/pro_study.html>

OMD (2011), *Base de données des Règles d'Origine*, accessible à <<http://wcoomdpublishings.org/rules-of-origin/origin-db.html>>