



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 16.3.2005
COM(2005) 100 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**Les règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels
Orientations pour l'avenir**

TABLE DES MATIÈRES

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	5
Objectifs de la présente communication	5
Livre vert sur l'avenir des règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels	6
Résultats du processus de consultation	6
PRINCIPES DE BASE POUR UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'ORIGINE PRÉFÉRENTIELLE	7
1. DES RÈGLES PLUS SIMPLES ET PLUS FAVORABLES AU DÉVELOPPEMENT : DÉTERMINATION DE L'ORIGINE PRÉFÉRENTIELLE ET CUMUL DE L'ORIGINE	7
1.1. Règles de base pour la détermination de l'origine préférentielle	7
1.1.1. <i>Produits de la pêche entièrement obtenus</i>	7
1.1.2. <i>Produits suffisamment ouvrés ou transformés</i>	8
1.2. Cumul de l'origine comme composante de l'intégration régionale	9
1.2.1. <i>Champ d'application du cumul et conditions de son application et extension</i>	9
1.2.2. <i>Conventions régionales sur l'origine</i>	10
1.2.3. <i>Simplification et assouplissement des conditions de cumul</i>	10
2. DES PROCÉDURES EFFICACES : RESPONSABILITÉS DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES ET DES AUTORITÉS PUBLIQUES DANS L'ÉTABLISSEMENT ET LE CONTRÔLE DE L'ORIGINE PRÉFÉRENTIELLE	11
2.1. Déclaration de l'origine par l'importateur qui sollicite la préférence.	11
2.2. Déclaration de l'origine par l'exportateur	12
2.3. Contrôle de l'origine des produits et des opérateurs économiques par les autorités douanières – coopération administrative	12
3. UN ENVIRONNEMENT SÉCURISÉ : MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES PAR LES AUTORITÉS COMPÉTENTES	13
3.1. Création des conditions de conformité	13
3.1.1. <i>Évaluation préalable de la capacité du pays/groupement de pays bénéficiaires à gérer le régime et les règles et procédures qui y ont trait</i>	13
3.1.2. <i>Information, formation et assistance technique au sujet des règles d'origine préférentielle</i>	13
3.2. Suivi de la conformité dans le partenariat	14
3.2.1. <i>Suivi par les autorités publiques du respect des obligations découlant des régimes</i>	14
3.2.2. <i>Respect des règles par les opérateurs économiques – lutte contre la fraude et assistance mutuelle en matière de fraude.</i>	14
3.3. Utilisation des mécanismes de sauvegarde	14

NOTE DE SYNTHÈSE

- Les réponses fournies lors du processus de consultation lancé par le Livre vert de la Commission sur l'avenir des règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels ont fait ressortir des attentes spécifiques en ce qui concerne ces régimes et règles tant à l'égard de leurs objectifs que de leur présentation formelle.
- Ces attentes – souvent contradictoires – doivent être mises en adéquation avec les engagements internationaux et les orientations déjà soumises par la Commission, en particulier les récentes communications sur l'avenir du secteur textile et le nouveau régime du système de préférences généralisées (SPG).
- Dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, assurer une meilleure intégration des pays en développement dans l'économie mondiale, en particulier grâce à un meilleur accès aux marchés des pays développés, reste la priorité la plus élevée en matière de relations commerciales communautaires et motive la révision des règles d'origine préférentielles. De ce fait, les modifications à apporter au contenu des règles et conditions devraient s'accompagner d'une adaptation des procédures de gestion et de contrôle, afin de veiller à ce que les préférences profitent effectivement à ceux qui en ont besoin
- Dans cette perspective, des actions doivent être prises dans trois domaines :

Révision des conditions permettant à un produit d'être considéré comme originaire d'un pays

Afin de rendre les règles plus simples et, en tant que de besoin, plus favorables au développement, la Commission tend à soutenir:

- une simplification des notions et des méthodes utilisées aux fins de la détermination de l'origine, notamment le libellé des dispositions en la matière ; cette simplification doit apporter plus de clarté, faire mieux comprendre les règles et faciliter leur application et leur respect ; l'impact d'une telle simplification devrait être pleinement mesuré afin de garantir que les objectifs généraux sont atteints et, à défaut, la Commission adoptera une approche différente.
- un ajustement des conditions imposées aux processus de production conférant le caractère originaire dans la mesure où la politique d'aide au développement et les pays en développement sont concernés, le but étant de garantir un accès plus aisé au marché communautaire par un traitement tarifaire préférentiel correspondant aux capacités réelles de production et d'exportation des pays bénéficiaires, en particulier en ce qui concerne les pays les moins développés et les plus petits pays ;
- un assouplissement supplémentaire des conditions afin d'appliquer le cumul de l'origine au sein de groupements régionaux cohérents, sous réserve que soient en place des mécanismes appropriés pour la coopération administrative entre les partenaires du cumul.

Modification des procédures douanières nécessaires à la bonne mise en œuvre et au contrôle de l'utilisation des préférences par les opérateurs économiques :

Pour mieux équilibrer les responsabilités entre les opérateurs économiques et les instances publiques et protéger les intérêts légitimes en jeu, la Commission doit favoriser un système basé sur les composantes suivantes :

- établissement du caractère originaire par les exportateurs eux-mêmes, sous réserve d'une immatriculation préalable auprès des autorités du pays d'exportation fondée sur des normes communes préétablies ;
- amélioration de l'échange d'informations entre les exportateurs et les autorités des pays exportateurs sur l'utilisation du régime préférentiel et le renforcement de la fiabilité des contrôles des exportateurs par ces autorités;
- énoncé clair des droits et obligations fondamentaux des importateurs qui sollicitent le traitement préférentiel sur la base des déclarations de l'origine établies par les fournisseurs étrangers ;
- inclusion de clauses spéciales sur le respect des conditions d'origine dans les opérations commerciales entre exportateurs et importateurs, y compris la possibilité de transmettre les preuves de l'origine par voie électronique ;
- renforcement de l'échange d'informations et de la coopération administrative entre les autorités des pays exportateurs et importateurs lorsqu'il y a vérification de l'origine, sur la base des obligations et de procédures précis.

Développement d'instruments garantissant que les pays bénéficiaires satisfont à leurs obligations:

Pour garantir que les autorités publiques s'acquittent de leur obligation qui est d'appliquer correctement les régimes et les règles d'origine et coopèrent pleinement dans la prévention et la lutte contre les abus, les actions suivantes sont proposées :

- assistance technique aux pays bénéficiaires (essentiellement les pays les moins avancés et les petits pays) qui ont besoin d'un soutien en ce qui concerne l'application correcte des régimes préférentiels afin de maximiser leurs bénéfices ;
- surveillance ciblée du fonctionnement des régimes préférentiels basée sur un plan d'action;
- recours selon leur caractère judicieux aux mesures de précaution et aux mécanismes de sauvegarde dans le cas d'un contrôle insuffisant ou de l'échec de la co-opération.
- La révision des règles d'origine selon ces critères constituera une importante composante pour le nouveau régime du SPG.
- Cette nouvelle approche des règles d'origine et de la coopération administrative devrait également être suivie prochainement, de manière prioritaire, pour les accords de partenariat économique (APE) en cours de négociation avec six groupements régionaux de pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), dans le plein respect des bénéfices actuels de l'accord de Cotonou. Elle pourrait alors être progressivement étendue aux accords de

libre-échange existants. Cela favoriserait un niveau suffisant d'harmonisation des règles dans le cadre d'un ensemble de régimes préférentiels ayant une cohérence régionale, y compris le groupement dans un cadre unique (une convention régionale, par exemple) de règles communes à une région donnée.

- En proposant ces nouveaux mécanismes à ses partenaires commerciaux, la Commission s'assurera que les points qui ont déjà été réglés dans le cadre de négociations en cours ne seront pas remis en cause et abordera les nouvelles négociations dans un esprit ouvert et constructif.

INTRODUCTION

Objectifs de la présente communication

- Les règles d'origine sont une composante essentielle de la politique commerciale de la Communauté, tout particulièrement lorsque les préférences tarifaires doivent être octroyées à des produits qui ne sont originaires que dans des pays ou groupes de pays donnés. Elles doivent être conformes à l'objectif général de ces préférences, à savoir renforcer l'intégration économique entre les partenaires et, en particulier, faciliter l'insertion totale des pays en développement dans l'économie mondiale et soutenir leur développement économique et social.
- Ces règles doivent être le reflet de la nature et de l'importance du lien qui doit exister entre les produits et les pays en cause, en particulier le niveau de transformation sur les composants externes dans un pays donné, qui est nécessaire pour que les produits obtenus soient considérés comme originaires de ce pays. Les procédures douanières doivent être établies de manière à montrer et vérifier que ces exigences ont été effectivement remplies. La situation actuelle, qui combine très souvent des règles complexes avec des faiblesses dans leur mise en œuvre, n'est pas satisfaisante.
- La présente communication vise à fournir des orientations générales sur les principes de base que la Commission entend suivre pour améliorer les règles d'origine dans les différents accords de libre-échange et les régimes préférentiels autonomes.
- Une telle amélioration comprendra une simplification et un assouplissement adéquat de la notion d'origine, un resserrement des procédures en la matière et le développement des outils nécessaires pour assurer la conformité. Pour chacun de ces trois aspects, la Commission a l'intention de promouvoir la transparence et d'ajuster les règles aux objectifs des régimes.
- La nécessité de tels changements a été mise en lumière, en particulier, dans le contexte de la préparation du nouveau système des préférences généralisées (SPG) pour la période 2006-2015¹, l'ouverture des négociations au sujet des nouveaux accords régionaux de partenariat économique (APE) avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), et les réflexions sur l'avenir du secteur textile².
- Selon sa communication intitulée «Pays en développement, commerce international et développement soutenable: le rôle du système de préférences généralisées (SPG) de la Communauté pour la décennie 2006/2015», la Commission a l'intention de concentrer le SPG *«sur les pays qui en ont le plus besoin et doit encourager, de diverses manières, la coopération régionale entre les pays en développement. Le SPG devrait aider ces pays à atteindre un niveau de compétitivité qui les rendrait économiquement autosuffisants et en ferait des partenaires à part entière dans le commerce international.»*

¹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen - COM(2004) 461 du 7.7.2004.

² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen ainsi qu'au Comité des régions sur l'avenir du secteur textile et de l'habillement dans l'Union européenne élargie – COM(2003) 649 du 29.10.2003.

- Pour poursuivre cet objectif, le SPG fournira dès lors la première occasion d'appliquer ces lignes d'orientation générales permettant d'améliorer les règles d'origine, sous réserve d'une mise au point des détails de leur mise en œuvre. Pour ce faire, les dispositions fixées dans les dispositions d'application du code des douanes communautaire seront modifiées³.

Livre vert sur l'avenir des règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels

- Dans le contexte de la libéralisation des échanges internationaux, la Commission a adopté un Livre vert⁴ qui prévoit :
 - une évaluation globale des difficultés actuelles de l'origine dans les accords préférentiels;
 - un ciblage sur des aspects qui nécessitent une approche cohérente afin de les tenir sous contrôle;
 - une étude des options disponibles, en particulier pour ce qui est de systèmes de certification, de déclaration et de contrôle du caractère originaire des produits et des moyens de recibler le système actuel de coopération administrative.

Résultats du processus de consultation

- Le processus de consultation concernant le Livre vert a eu lieu de janvier 2004 au 15 mars 2004 et a fait appel aux opérateurs internationaux ainsi qu'aux autorités compétentes des États membres, des pays adhérents et candidats et aux pays prenant part aux différents régimes préférentiels conclus avec l'Union européenne.
- La Commission a établi en septembre 2004 un rapport sommaire des résultats de ce processus de consultation, dont le principal objectif était de donner un aperçu clair et une synthèse des opinions et des observations des contributeurs.
- Ayant à l'esprit la nécessité d'un équilibre entre les différents intérêts en cause, les contributions reçues représentent une source précieuse d'informations pour la Commission dans la préparation de la présente communication.

³ Règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission du 2 juillet 1993 (JO L 253 du 11.10.1993), modifié en dernier lieu par l'acte relatif aux conditions d'adhésion (JO L 236 du 23.9.2003).

⁴ Livre vert sur l'avenir des règles d'origine dans les régimes commerciaux préférentiels - COM(2003) 787 du 18.12.2003.

PRINCIPES DE BASE POUR UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'ORIGINE PREFERENTIELLE

Comme le souligne le Livre vert, toute amélioration des règles d'origine préférentielle implique une association de dispositions appropriées; il s'agit de remplir les objectifs des régimes et les besoins des intervenants, de mettre en œuvre des procédures efficaces, allouant de manière optimale les responsabilités de gestion et de contrôle de l'origine et d'obtenir un strict respect des obligations et conditions légales par des instruments de mise en œuvre⁵. L'approche globale d'une révision pourrait être résumée comme suit : 'des règles judicieuses, des procédures efficaces, un environnement sûr'.

1. DES REGLES PLUS SIMPLES ET PLUS FAVORABLES AU DEVELOPPEMENT : DETERMINATION DE L'ORIGINE PREFERENTIELLE ET CUMUL DE L'ORIGINE

- Sous réserve des principaux objectifs de régimes donnés (meilleur accès réciproque au marché, développement des pays pauvres, sécurité, coopération et intégration régionales), les différences dans la définition du traitement préférentiel et aussi dans les conditions permettant à un produit de bénéficier de cette préférence seront maintenues étant donné que cela est conforme au remplacement ultime de tels régimes par une approche multilatérale.
- La Commission est favorable à la fois à une simplification formelle des notions et des méthodes utilisées aux fins de la détermination de l'origine, et notamment à la reformulation des dispositions légales appropriées et à un assouplissement de fait, particulièrement en ce qui concerne les pays en développement. La simplification doit apporter plus de la clarté, faire mieux comprendre les règles, faciliter leur application et leur respect et renforcer l'impact sur le développement au sein des blocs commerciaux régionaux et entre ces blocs. L'assouplissement doit améliorer l'accès aux marchés.
- Selon le contexte et les objectifs du régime préférentiel, une telle adaptation des règles d'origine peut être atteinte par:
 - une révision des règles de base imposées aux produits, afin d'être considérés comme originaires étant donné qu'ils sont «entièrement obtenus» dans un pays ou «suffisamment transformés» dans ce pays à partir d'éléments externes, et
 - une révision des conditions du cumul de l'origine entre pays appartenant à des entités régionales économiquement intégrées.

⁵ COM(2004) 461 concernant le SPG, point 6.6: "Condition d'accès aux préférences, les règles d'origine ont été établies à une époque où l'environnement économique et les conditions de production étaient différents. Suite aux travaux réalisés récemment (Livre vert mentionné ci-dessus, paragraphe 6.3), la nécessité d'une adaptation à la fois formelle (simplification), de substance (adaptation des critères ou des règles de cumul) et de procédures (formalités et contrôles) est reconnue comme étant nécessaire".

1.1. Règles de base pour la détermination de l'origine préférentielle

1.1.1. Produits de la pêche entièrement obtenus

- Dans la mesure où les «produits entièrement obtenus» sont concernés, le principal aspect qui doit être amélioré est la détermination de l'origine des produits de la pêche au moyen de la «nationalité» du navire: certains des critères actuels pourraient nécessiter une révision à la lumière des nouveaux développements dans le secteur de la pêche. La Commission estime que l'origine du poisson devrait être fondée sur le pavillon, l'immatriculation et des conditions simplifiées - tout en étant adéquates - concernant la propriété, tandis que les conditions relatives à l'équipage devraient être supprimées.
- En outre, dans le contexte d'un système de cumul de l'origine, ces conditions peuvent être remplies dans n'importe quel pays appartenant à ce système.

1.1.2. Produits suffisamment ouverts ou transformés

- Les règles d'origine de base dans les régimes préférentiels en cause doivent traduire à la fois les capacités de production des pays et les opérations de transformation constituant une réelle valeur ajoutée dans le pays.
- A cette fin, la Commission favorise, comme point de départ, le recours à une méthode d'évaluation de la transformation suffisante basée sur un «critère de valeur ajoutée». Selon cette méthode, un produit résultant de l'ouvraison ou de la transformation de matières non originaires importées serait considéré comme originaire si la valeur ajoutée dans le pays (ou dans la région en cas de cumul) est au moins égale à un certain seuil (une «teneur en valeur locale ou régionale» minimale), exprimé en pourcentage du coût de production net du produit final.
- L'importance de l'apport requis, indiqué par le pourcentage de la valeur ajoutée demandée, doit être déterminée sur la base d'une analyse économique saine et selon les objectifs du régime et, si cela ne nuit pas à ces objectifs, selon le degré requis de libéralisation des échanges.
- L'impact probable de l'approche fondée sur la valeur ajoutée devrait être attentivement évalué au regard des principes directeurs de simplification et de contribution au développement. Cette évaluation peut être réalisée par des simulations de l'évaluation et des pourcentages effectuées sur des échantillons représentatifs basés sur des situations réelles dans les pays développés, en particulier les plus pauvres, ce qui permet de procéder à une comparaison avec la situation actuelle. Il est impératif que les niveaux actuels d'accès des pays en développement au marché communautaire ne soient pas réduits du fait de cette nouvelle approche.
- Le pourcentage requis de valeur ajoutée doit, en particulier être fixé de manière à ne pas dépasser les capacités de production des pays en développement tout en décourageant le transfert de produits provenant de pays non éligibles et la transformation virtuelle ou minimale. En outre, il ne doit pas nuire à une amélioration de l'efficacité et de la compétitivité en réduisant les frais de production.

- Des pourcentages différents pourraient être fixés dans différents secteurs à cet effet et, au titre du SPG, des seuils spécifiques pourraient également être fixés pour les pays les moins développés bénéficiant de l'initiative «Tout sauf les armes».
- De plus, dans plusieurs secteurs incluant les produits agricoles, de la pêche ou textiles, le passage à une nouvelle méthode de détermination de l'origine représentera un changement majeur dont l'impact doit être correctement évalué à l'avance. Si cette évaluation devait démontrer que l'approche fondée sur la valeur ajoutée n'est pas à même de produire les résultats escomptés, en termes de développement et de simplification pour certains secteurs, la Commission adopterait une autre approche afin de mieux satisfaire ces objectifs. En outre, si nécessaire pour empêcher toute mauvaise application ou détournement des préférences, le critère de la valeur ajoutée pourra être complété par des conditions ou des critères supplémentaires soutenant un développement effectif.
- Associant clarté, maniabilité et souplesse dans l'établissement des pourcentages, cette méthode permettrait d'évaluer le niveau de transformation subi par différents produits au moyen d'une unité unique de mesure et éviterait ainsi le traitement inéquitable; elle rendrait aussi superflue la «liste négative» des opérations insuffisantes et le recours aux tolérances en valeur.

1.2. Cumul de l'origine comme composante de l'intégration régionale

1.2.1. Champ d'application du cumul et conditions de son application et extension

- Le cumul ne doit prendre ses effets qu'au sein de zones ou groupements régionaux cohérents où:
 - le commerce préférentiel et le cumul font partie d'un processus global de réelle intégration économique;
 - le cumul est fondé sur des accords de libre-échange ou résulte de régimes autonomes;
 - le traitement préférentiel est octroyé aux produits selon l'application de règles d'origine identiques;
 - un cadre administratif légal a été développé dans les pays concernés et entre eux pour gérer et contrôler, par une coopération administrative appropriée, l'origine des produits bénéficiant du cumul;

Les mêmes conditions devraient s'appliquer à toute extension du cumul ou au cumul entre différentes régions.

- En ce qui concerne le renforcement réciproque de l'accès au marché, il y a lieu de mettre l'accent sur l'approche régionale (notamment de bloc à bloc, comme c'est le cas avec l'accord de Cotonou, dont les bénéfices devraient être maintenus) au moyen du cumul de l'origine sans exclure les nécessaires adaptations aux règles d'origine de base qui revêtent un intérêt mutuel en termes d'approvisionnement externe et d'accès aux marchés respectifs des parties.
- En ce qui concerne le développement, le cumul au sein de groupements régionaux cohérents offre des possibilités supplémentaires permettant aux pays en développement, en

particulier les moins développés, de maximiser les bénéfices qui résultent d'une adaptation équilibrée des règles de base.

- Actuellement, il y a trois groupements régionaux au titre du SPG, à savoir l'ANASE, l'ASACR et la récente fusion de la Communauté andine et du marché commun centre-américain en un groupement unique. La Commission est prête à examiner toute demande d'établissement de groupements nouveaux, fusionnés ou élargis, dans la mesure où la complémentarité économique existe, que les différences en matière de régimes préférentiels applicables aux divers pays et le risque connexe de contournement tarifaire sont pris en compte et que les structures et procédures nécessaires de coopération pour la gestion et le contrôle de l'origine sont en place.

1.2.2. Conventions régionales sur l'origine

- Les règles d'origine communes à un groupe donné de partenaires commerciaux associés dans une zone de cumul doivent être fixées dans un instrument international unique auquel se référeraient les différents accords préférentiels.
- Dans la zone paneuroméditerranéenne, un tel instrument international unique doit prendre la forme d'une convention régionale sur l'origine entre les partenaires commerciaux. Elle doit non seulement rendre plus aisée la gestion de l'origine, mais aussi contribuer à renforcer l'intégration entre les parties des différents accords de libre-échange au moyen d'un ensemble unique de règles d'origine permettant le cumul.
- La même approche devrait être préconisée pour soutenir le cumul éventuel entre d'autres pays ou régions soumis à des accords de libre-échange séparés.

1.2.3. Simplification et assouplissement des conditions de cumul

- Par souci de clarté et de mise en œuvre, la juxtaposition de différentes formes de cumul (bilatéral, diagonal, intégral) faisant appel aux mêmes pays dans différents contextes préférentiels, doit être évitée.
- Une extension progressive du cumul intégral aux différents cadres préférentiels peut être envisagée, dans la mesure où la traçabilité du statut des matières peut être assurée. Autant que possible et en prenant en compte les différents niveaux de préférences appliquées aux membres respectifs du groupe, le cumul intégral doit comporter la mise en place d'une origine commune pour le groupement. De telles exigences excluent toutefois le cumul intégral dans le contexte du SPG.
- En ce qui concerne le cumul régional au titre du SPG, il est proposé de remplacer la double condition actuelle pour l'attribution de l'origine à un pays membre d'un groupe (une opération plus qu'insuffisante et la valeur ajoutée la plus élevée sont exigées) par une condition unique, fondée sur la même méthode (le critère de la valeur ajoutée) que celle qui est utilisée pour déterminer si, oui ou non, une transformation sur des matières non originaires est suffisante. Un produit sera considéré comme originaire dans le pays du groupement où a eu lieu la transformation finale sur des matières originaires des autres pays du même groupement si la valeur qui y est ajoutée est supérieure à un pourcentage normalisé.

- Pour soutenir le cumul et l'intégration régionale, ce pourcentage doit généralement être fixé à un niveau beaucoup plus bas que celui qui est imposé pour le même produit lorsqu'il résulte d'une transformation de matières non originaires. Toutefois, pour tenir compte de situations particulières dans certains secteurs, pour les mêmes raisons que celles mentionnées ci-dessus, le seuil de la valeur de cumul peut, le cas échéant, être défini et/ou complété par des conditions ou critères supplémentaires pour empêcher toute mauvaise application ou détournement des préférences.

2. DES PROCÉDURES EFFICACES : RESPONSABILITÉS DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES ET DES AUTORITÉS PUBLIQUES DANS L'ÉTABLISSEMENT ET LE CONTRÔLE DE L'ORIGINE PRÉFÉRENTIELLE

- Quels que soient les objectifs spécifiques, les régimes préférentiels ne peuvent pas être remodelés correctement par la simple révision des conditions légales à remplir pour bénéficier du traitement préférentiel. Une telle révision doit être accompagnée par la mise en place de procédures, de contrôles et de méthodes de coopération administrative appropriés entre les autorités compétentes des parties à un régime, ce qui assure le respect des conditions, prévient les abus et protège les intérêts économiques et financiers légitimes qui sont en jeu.
- Ceci peut être atteint par un partage des responsabilités entre les opérateurs économiques responsables de la détermination et des déclarations concernant l'origine des produits et les autorités douanières qui doivent effectuer les audits et contrôles nécessaires, en se fondant sur les capacités administratives appropriées ainsi que l'assistance mutuelle. Dans ce nouveau contexte, les « preuves de l'origine » seraient remplacées par des « déclarations » de l'origine à accepter ou à réfuter.

2.1. Déclaration de l'origine par l'importateur qui sollicite la préférence.

- L'importateur est responsable des renseignements contenus dans sa déclaration douanière et de la dette douanière éventuelle née en raison d'une déclaration erronée, sans préjudice du non-recouvrement de droits justifié par des « erreurs actives » des autorités compétentes. Comme d'autres éléments à prendre en compte lors de la déclaration douanière de marchandises, une déclaration incorrecte du caractère originaire des produits pour lesquels des préférences sont sollicitées ferait partie du risque commercial encouru par l'importateur.
- Les droits et obligations fondamentaux des importateurs qui sollicitent le traitement préférentiel sur la base de déclarations établies par les fournisseurs étrangers doivent être clarifiés. Il s'ensuit qu'il faut définir :
 - les conditions dans lesquelles les autorités douanières du pays d'importation peuvent mettre en doute l'origine déclarée et imposer des preuves supplémentaires ;
 - la charge de la preuve dans le cas où les autorités douanières mettent en cause l'origine déclarée ;
 - l'obligation imposée à ces autorités, dans ce cas et à la demande de l'importateur, de demander une vérification ultérieure par les autorités du pays exportateur ;

- les situations où les autorités douanières sont en droit de refuser le traitement préférentiel, sans préjudice des procédures d'appel auxquelles peut recourir l'importateur.
- Ces éléments de procédure, valables au moment où une préférence est sollicitée, doivent être adaptés à l'éventualité de contrôles ultérieurs de la déclaration douanière en vertu de laquelle les préférences ont déjà été octroyées.
- Pour aider l'importateur à garantir sa déclaration d'origine, des clauses spécifiques sur la conformité aux conditions d'origine doivent être introduites dans les opérations commerciales entre exportateurs et importateurs, y compris la définition des responsabilités dans l'hypothèse de défaillances et la possibilité de transmettre des déclarations d'origine par des moyens électroniques.

2.2. Déclaration de l'origine par l'exportateur

- Il faut une immatriculation préalable par les autorités du pays exportateur, afin de recenser les exportateurs autorisés à opérer dans un régime préférentiel donné. L'immatriculation des exportateurs doit nécessiter l'accès aux états et comptes financiers concernés. Sans affaiblir les contrôles, elle doit également empêcher la discrimination contre les petits opérateurs.
- Le caractère originaire doit être établi, et l'attestation d'origine doit être produite par les exportateurs enregistrés eux-mêmes.
- L'exportateur doit être en mesure de prouver à l'importateur qu'il est immatriculé dans le pays d'exportation.
- Les déclarations doivent préciser pourquoi les produits exportés peuvent être considérés comme originaires dans le pays bénéficiaire, en utilisant des formulaires normalisés ou – s'ils sont sous forme électronique – des documents électroniques ou des messages normalisés. L'accomplissement de ces formalités doit être facilité par une simplification des règles.
- Les flux d'informations au sujet des exportations préférentielles entre exportateurs et autorités des pays exportateurs doivent être améliorés afin de favoriser le suivi adéquat des activités de l'exportateur et permettre les contrôles ultérieurs.
- Les autorités douanières du pays exportateur doivent être tenues de tenir une liste de données actualisées des exportateurs immatriculés et de sanctionner, par une exclusion temporaire ou définitive de la liste, les exportateurs qui ne se conforment pas aux règles. Cette liste doit pouvoir être consultée par les autorités douanières du pays importateur, à l'aide de moyens électroniques sécurisés afin de préserver la confidentialité et de prévenir les abus.

2.3. Contrôle de l'origine des produits et des opérateurs économiques par les autorités douanières – coopération administrative

- Le contrôle des importations préférentielles par les autorités du pays importateur doit également être amélioré et ciblé au moyen d'une analyse de risques afin de ne pas empêcher les flux commerciaux légitimes.

- Sur la base du statut de l'exportateur immatriculé et de la communication adéquate des informations au sujet des exportations préférentielles, les contrôles des exportateurs par les autorités du pays exportateur doivent être renforcés et ciblés au moyen d'une analyse de risques.
- L'échange d'informations et la coopération administrative entre les autorités des pays exportateurs ou importateurs, chargées de contrôler l'origine préférentielle, doivent être basés sur des obligations et procédures bien précises et renforcés d'un point de vue légal et opérationnel.

3. UN ENVIRONNEMENT SECURISE : MISE EN ŒUVRE DES REGLES PAR LES AUTORITES COMPETENTES

- En contrepartie de l'application correcte des règles et obligations, les opérateurs économiques doivent bénéficier d'un environnement sécurisé dans l'exécution de leurs opérations commerciales effectuées dans le cadre des régimes préférentiels.
- Pour assurer le respect par les autorités publiques de leurs obligations qui sont d'appliquer correctement les régimes et les règles d'origine et de coopérer pleinement à la prévention et à la lutte contre les abus, les actions suivantes sont proposées :

3.1. Création des conditions de conformité

3.1.1. Évaluation préalable de la capacité du pays/groupement de pays bénéficiaires à gérer le régime et les règles et procédures qui y ont trait

- Une telle évaluation préalable concerne les pays avec lesquels un nouveau régime ou une extension ou révision du régime existant a été mis en place. Des résultats satisfaisants constituent une condition préalable à la mise sur pied du régime avec le pays en cause. S'agissant de nouveaux accords préférentiels, l'évaluation doit faire partie intégrante du processus de négociation.
- L'évaluation doit montrer que le pays en cause dispose de l'organisation, du cadre légal et des capacités opérationnelles pour gérer et contrôler le fonctionnement du régime et fournir de façon adéquate l'aide et la coopération administrative.
- Dans l'hypothèse de régimes 'bloc à bloc', l'évaluation doit être ciblée sur chaque région en cause, qui doit faire rapport sur la capacité du groupe et de chacun de ses membres à respecter les obligations qui leur incombent en vertu du régime.

3.1.2. Information, formation et assistance technique au sujet des règles d'origine préférentielle

- Des informations mises à jour et une formation au sujet des règles d'origine préférentielles, des conditions à remplir, des perspectives offertes et les obligations à remplir relèvent de la responsabilité des pays eux-mêmes. Toutefois, une aide aux pays bénéficiaires peut être fournie au niveau régional (lorsque le pays appartient à un groupement régional), au niveau international (OMC et OMD) et au niveau communautaire.

- La Commission a déjà mis sur le site Europa les pages consacrées aux règles d'origine où des informations de base, des manuels (sur le SPG et sur les règles d'origine paneuropéennes) et des liens avec les textes légaux sont disponibles. D'autre part, la base de données «Expanded Exports Helpdesk» fournit, pour chaque position tarifaire, les règles d'origine à respecter dans le cadre de divers régimes préférentiels.
- En ce qui concerne le soutien technique de la Communauté, il doit essentiellement être centré sur les pays qui ont besoin de davantage d'aide dans le domaine de l'origine (les pays les moins développés et les plus petits pays ainsi que les pays en phase de transition ou reconstruction politique).
- À cet effet, une assistance technique peut être fournie par le volet commercial et douanier des programmes existants tels que MEDA, TACIS ou CARDS, à partir du nouvel instrument de la politique européenne de nouveau voisinage ou par les instruments à développer dans le contexte des nouveaux accords régionaux de partenariat européen avec les ACP. Une meilleure coordination avec l'assistance bilatérale fournie par certains États membres doit néanmoins être assurée.

3.2. Suivi de la conformité dans le partenariat

3.2.1. Suivi par les autorités publiques du respect des obligations découlant des régimes

- Le bon fonctionnement des régimes revêt un intérêt mutuel car il s'agit d'assurer un commerce équitable entre la Communauté et ses partenaires commerciaux. Le suivi adéquat de ce bon fonctionnement doit dès lors être assuré en partenariat.
- Pour avoir un aperçu général de la manière dont fonctionnent les régimes, un système de rapport périodique de la part des pays bénéficiaires au sujet de la gestion et du contrôle de l'origine préférentielle doit être prévu dans le régime en cause. Des rapports similaires doivent aussi être mis en place de la part des États membres vers la Commission afin de permettre à la Communauté d'avoir une vue d'ensemble de la situation et d'être en mesure de faire rapport à ses partenaires.
- Un plan d'action de la Commission pour le suivi des régimes préférentiels doit être mis en place, en coordination avec les États membres. Il doit être basé sur la collecte d'informations concernant l'utilisation des régimes préférentiels et le fonctionnement des procédures. Ces informations doivent être dirigées vers un point central afin d'être analysées et traitées de manière à recenser – de préférence dans le cadre d'un programme annuel – les produits et/ou pays pour lesquels un suivi plus en profondeur paraît nécessaire. Ce suivi doit être réalisé en utilisant les contacts avec le pays en cause, les questionnaires et, le cas échéant, des visites de contrôle dans le pays.
- Les bases légales, les modalités techniques et le financement des réponses qu'entraîne cet exercice de suivi doivent être recensés au début.

3.2.2. Respect des règles par les opérateurs économiques – lutte contre la fraude et assistance mutuelle en matière de fraude.

- La lutte contre la fraude relève essentiellement de la responsabilité des autorités compétentes dans les pays exportateurs et importateurs.

- Toutefois, des actions communes sont nécessaires dans un domaine tel que le traitement préférentiel et l'origine où ces autorités doivent jouer des rôles complémentaires. A cet effet, une assistance mutuelle dans les questions de fraude doit être utilisée au maximum et une contribution active aux enquêtes de la Communauté, de la part des pays tiers bénéficiant des préférences, est attendue.

3.3. Utilisation des mécanismes de sauvegarde

- Les mesures de précaution et les mécanismes de sauvegarde doivent être utilisés selon les besoins dans l'hypothèse de contrôles insuffisants ou d'une absence de coopération, y compris l'assistance aux enquêtes anti-fraude.
- Ces mesures comportent des notes aux importateurs, la suspension des préférences lorsque c'est prévu et éventuellement la responsabilité financière du pays en défaut à introduire.
- Les régimes préférentiels confèrent des obligations aux autorités officielles en matière de mise en œuvre et de contrôle du respect des conditions liées à l'octroi du traitement préférentiel. Tout manquement à leurs obligations par ces autorités risque d'engager leur responsabilité financière, chaque fois que le non-respect des obligations par l'une des parties porte atteinte aux intérêts financiers de l'autre partie (perte de recettes liées à des droits de douane qui ne peuvent être recouverts auprès de l'importateur) et qu'un lien de causalité est établi entre la faute (ou le manquement) et le préjudice financier qui en résulte. Il va de soi qu'avant d'introduire une clause de responsabilité financière externe, la Commission et les États membres devraient s'accorder sur la responsabilité financière interne des États membres pour leurs erreurs actives.