

Rapport spécial

## Les régimes commerciaux préférentiels sont-ils gérés de manière appropriée?



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Courriel: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-9241-846-5  
doi:10.2865/63353

© Union européenne, 2014  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

**Rapport spécial**

## **Les régimes commerciaux préférentiels sont-ils gérés de manière appropriée?**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

## Points

### **Sigles et acronymes**

### **Glossaire**

### I-V **Synthèse**

### 1-19 **Introduction**

### 1-6 **Les accords commerciaux préférentiels**

### 7-14 **Évaluation, par la Commission, des effets des accords commerciaux préférentiels**

### 15-19 **Surveillance et contrôle des accords commerciaux préférentiels**

### 20-25 **Étendue et approche de l'audit**

### 21-22 **Évaluation des répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels**

### 23-25 **Surveillance et contrôle des accords commerciaux préférentiels**

### 26-106 **Observations**

### 26-53 **Même si des progrès ont été réalisés sur la durée, la Commission n'a pas convenablement évalué toutes les répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels**

### 27-31 **La Commission n'a pas toujours évalué toutes les répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels**

### 32-53 **Les évaluations effectuées contenaient dans la plupart des cas des inexactitudes et n'étaient pas pleinement utiles ou complètes, mais des progrès ont été constatés**

### 54-55 **L'évaluation intermédiaire du SPG montre que la politique n'a pas encore donné tous les résultats escomptés**

### 56-80 **Les contrôles douaniers pratiqués par les autorités des États membres sélectionnés sont insuffisants**

### 58-67 **Faiblesses affectant la stratégie de contrôle et la gestion des risques**

### 68-73 **Faiblesses affectant la gestion de la coopération administrative par les autorités des États membres sélectionnés**

- 74-75 Les systèmes de gestion des risques des États membres n'intègrent pas toujours les communications d'assistance mutuelle
- 76-80 Les procédures de recouvrement de trois des États membres sélectionnés comportent des erreurs
- 81-99 **Des faiblesses ont été relevées au niveau de la supervision, par la Commission, des États membres et des pays bénéficiaires/partenaires dans le cadre des accords commerciaux préférentiels**
- 82-86 La Commission a réalisé peu de visites d'évaluation préalable et n'a effectué aucune visite de contrôle dans les pays bénéficiant d'un traitement préférentiel
- 87-89 La Commission a pris des mesures pour garantir le bon fonctionnement des dispositifs de coopération administrative, mais des problèmes subsistent
- 90-92 Les enquêtes relatives à l'origine des produits menées par l'OLAF sont essentielles, mais leur suivi financier présente des faiblesses
- 93-99 Le recours à des mesures de prévention et de réaction pour protéger les intérêts financiers de l'UE a été insuffisant
- 100-106 **Les dispositions légales des accords commerciaux préférentiels ne comportent pas suffisamment de garanties pour protéger les intérêts financiers de l'UE**
- 100-103 Complexité des règles de cumul
- 104-105 Abandon des certificats d'origine et de circulation au profit de l'autocertification
- 106 Des moyens légaux limités pour lutter contre la fraude

## 107-120 **Conclusions et recommandations**

**Annexe I — Statistiques relatives aux accords commerciaux préférentiels pour l'année 2011**

**Annexe II — Vue d'ensemble des évaluations ex ante des accords commerciaux préférentiels effectuées par la Commission**

**Annexe III — Vue d'ensemble des évaluations intermédiaires et/ou ex post des accords commerciaux préférentiels effectuées par la Commission**

**Annexe IV — Approche d'audit dans les États membres sélectionnés**

**Annexe V — Limites du MEGC**

## **Réponses de la Commission**

**ACP:** groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

**ADPIC:** accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

**AI:** analyse d'impact

**ALE:** accord de libre-échange

**AM:** assistance mutuelle

**AMA:** assistance mutuelle concernant les produits de l'agriculture et de la pêche

**APE:** accord de partenariat économique

**CA:** coopération administrative

**CDC:** code des douanes communautaire

**DAC:** dispositions d'application du code des douanes communautaire

**EEP:** évaluation ex post

**EID:** évaluation de l'impact sur le développement durable

**FAO:** Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

**GTAP:** *Global Trade Analysis Project* (projet d'analyse globale du commerce)

**MEGC:** modèle d'équilibre général calculable

**OIT:** Organisation internationale du travail

**OLAF:** Office européen de lutte antifraude

**PLTC:** programme législatif et de travail de la Commission

**RPT:** ressources propres traditionnelles

**SPG:** système de préférences généralisées

**UE:** Union européenne

**Analyse d'impact (AI):** évaluation ex ante produite par la Commission afin de fournir aux décideurs politiques des éléments probants concernant les avantages et les inconvénients des mesures envisageables en se fondant sur une appréciation de leur incidence potentielle.

**Cariforum:** groupement rassemblant des États des Caraïbes membres du groupe ACP, dont l'objectif est de promouvoir et de coordonner le dialogue politique, la coopération et l'intégration régionale, principalement dans le cadre de l'accord de Cotonou entre les États ACP et l'Union européenne, mais aussi dans le cadre de l'accord de partenariat économique (APE) entre les États du Cariforum et l'UE.

**Comext:** base de données des statistiques du commerce extérieur de l'Union européenne et du commerce entre États membres (échanges intra- et extracommunautaires) portant sur les marchandises. Ces statistiques couvrent les transactions de plus de 11 000 marchandises classées selon la nomenclature combinée.

**Communication AM (assistance mutuelle):** transmission, de la Commission aux États membres, d'informations concernant des opérations contraires ou paraissant être contraires aux réglementations douanière et agricole et présentant un intérêt particulier à l'échelle de l'UE.

**Contrôles douaniers:** actes spécifiques accomplis par les autorités douanières pour garantir l'application correcte de la réglementation douanière; ces actes peuvent comporter la vérification des marchandises, le contrôle des informations figurant dans la déclaration ainsi que de l'existence et de l'authenticité des documents électroniques ou écrits, l'examen de la comptabilité des entreprises et autres écritures, le contrôle des moyens de transport, le contrôle des bagages et d'autres actes similaires.

**Coopération administrative (CA):** échange d'informations entre les pays bénéficiaires/partenaires, la Commission et les États membres, dans le cadre duquel les premiers communiquent à la Commission les noms des autorités compétentes chargées de délivrer les certificats d'origine ou les certificats de circulation, ainsi que les spécimens des empreintes de cachets qu'elles utilisent. La Commission transmet cette information aux États membres, qui envoient à leur tour des demandes aux autorités des pays bénéficiaires/partenaires en vue de confirmer la validité et/ou l'authenticité de preuves de l'origine préférentielle et de certificats de circulation.

**Cumul:** système permettant aux produits originaires d'un pays A de subir une transformation supplémentaire ou d'être incorporés à des produits originaires d'un pays B, comme s'ils étaient originaires du pays B. Le produit qui en résulte aura l'origine du pays B. L'ouvroison ou la transformation réalisées dans chaque pays bénéficiaire/partenaire sur des produits originaires ne doit pas nécessairement être une «ouvroison ou transformation suffisante» comme exposé dans les règles de liste.

**Déclaration en douane:** acte par lequel une personne manifeste la volonté d'assigner à une marchandise un régime douanier déterminé.

**Demandes REM/REC:** demandes de remise ou de remboursement de la dette douanière ou demandes de dispense de prise en compte a posteriori de cette dernière déposées auprès de la Commission par les autorités douanières des États membres en vertu des articles 871 et 905 des DAC.

**Évaluation de l'impact sur le développement durable (EID):** étude indépendante effectuée par des consultants externes destinée à fournir aux négociateurs une analyse, fondée sur des données factuelles, des incidences économiques, environnementales et sociales potentielles d'un accord commercial déterminé, non seulement au sein de l'UE mais aussi dans les pays partenaires. Les consultants externes sont tenus de respecter les lignes directrices et les termes de référence figurant dans le manuel de la Commission sur l'évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable.

**Gestion des risques/analyse des risques:** détermination systématique des risques et mise en œuvre de toutes les mesures nécessaires pour limiter l'exposition aux risques, en utilisant de préférence des procédés informatiques. Ce terme recouvre des activités comme la collecte de données et d'informations, l'analyse et l'évaluation des risques, la prescription et l'exécution de mesures ainsi que le contrôle et l'évaluation réguliers du processus et de ses résultats, sur la base de sources et de stratégies internationales, nationales et à l'échelle de l'UE.

**Global Trade Analysis Project (GTAP):** réseau mondial composé de chercheurs et de décideurs politiques qui procèdent à des analyses quantitatives concernant des questions de politique internationale. Le GTAP est coordonné par le *Center for Global Trade Analysis* basé à l'université Purdue. Un MEGC régional basé sur un seul pays et mis au point par l'*Australian Industry Commission* a inspiré le projet GTAP en 1990-1991. La pièce maîtresse du projet GTAP est une base de données mondiale rassemblant des données sur les relations commerciales bilatérales, la production, la consommation et la consommation intermédiaire de biens et de services.

**Mode 4:** fourniture de services transfrontalière dans le cadre de laquelle une personne physique d'un État membre de l'UE entre sur le territoire d'un partenaire commercial pour y fournir un service.

**Modèle d'équilibre général calculable (MEGC):** modèle économique quantitatif utilisé pour simuler les réactions d'une économie aux changements de politiques, notamment en matière de fiscalité, de migration et de commerce. Il repose sur l'hypothèse selon laquelle les marchés d'une économie tendent vers l'équilibre s'ils ne sont pas déstabilisés par des chocs, et permettent donc en principe une répartition efficiente des ressources. Le premier MEGC a été développé par Leif Johansen en 1960.

**Prescription de la dette douanière:** le fait qu'une dette douanière ne puisse plus être notifiée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la naissance de la dette douanière.

**Procédure de déclaration simplifiée:** procédure simplifiée en vertu de laquelle un opérateur présente la marchandise en douane et dépose soit un formulaire de déclaration simplifiée, soit un document commercial (par exemple une facture) au lieu d'une déclaration détaillée normale.

**Procédure de domiciliation:** procédure simplifiée en vertu de laquelle un opérateur reçoit les marchandises directement dans ses locaux (ou dans un autre lieu désigné) et, en règle générale, la déclaration en douane est déposée et la mainlevée des marchandises obtenue par inscription dans les écritures de l'opérateur.

**Profil de risque:** combinaison de critères de risque et de domaines de contrôle (par exemple type de marchandise, pays d'origine) indiquant l'existence d'un risque et conduisant à proposer d'effectuer un contrôle. Lorsque ces critères sont élaborés au niveau de l'UE selon un cadre commun de gestion des risques, ils sont appelés «profils de risque à l'échelle de l'UE».

**Recettes perdues:** droits de douane dus qui ne pourront plus être perçus.

**Recettes sacrifiées:** recettes auxquelles l'UE renonce en accordant des préférences tarifaires aux pays bénéficiaires/partenaires adhérant aux accords commerciaux préférentiels.

**Système de préférences généralisées (SPG) de l'UE:** régime commercial autonome en vertu duquel l'UE accorde à des pays et territoires en développement un accès préférentiel à son marché sous la forme d'une réduction des droits de douane sur leurs marchandises à leur entrée sur le marché de l'UE. Le régime général du SPG octroie des préférences à des pays et territoires en développement pour plus de 6 200 lignes tarifaires. Le régime spécial en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance, plus connu sous le nom de SPG+, accorde quant à lui des réductions tarifaires supplémentaires aux pays en développement vulnérables, afin de les aider dans le processus de ratification et de mise en œuvre des accords internationaux relatifs à ces domaines. Le régime spécial TSA («tout sauf les armes») accorde aux pays les moins avancés un accès au marché de l'UE en franchise de droits et sans contingent pour tous leurs produits.

**Zones de libre-échange et unions douanières:** accords commerciaux préférentiels constituant une exception à la clause de la nation la plus favorisée (NPF) fixée dans le cadre de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et de l'accord général sur le commerce des services (GATS), en vertu desquels des partenaires commerciaux s'accordent réciproquement un accès préférentiel à leurs marchés pour leurs produits et services afin de faciliter leurs échanges commerciaux. Si la zone de libre-échange et l'union douanière supposent toutes deux l'élimination réciproque des droits de douane et des contingents dans les territoires constitutifs et une discrimination à l'encontre des pays non membres sur le plan commercial, l'union douanière implique la définition d'un tarif douanier commun.

I  
Les accords commerciaux préférentiels permettent à des partenaires commerciaux de s'octroyer des conditions préférentielles dans le cadre de leurs échanges. Ces accords peuvent être réciproques ou n'engager qu'une seule des parties (unilatéraux). Les accords réciproques abaissent les barrières tarifaires afin d'intensifier les échanges commerciaux, de dynamiser la croissance économique et l'emploi et d'accroître les avantages offerts aux consommateurs pour les deux parties. Dans le cadre d'accords unilatéraux, l'UE octroie à ses partenaires des conditions préférentielles sans réciprocité en leur donnant accès au marché de l'UE en franchise de droits, et contribue ce faisant à éradiquer la pauvreté et à promouvoir le développement durable.

II  
L'audit de la Cour visait à déterminer si la Commission a convenablement évalué les répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels et si les contrôles réalisés à cet égard permettent d'assurer efficacement que des importations ne peuvent pas bénéficier indûment de préférences tarifaires, ce qui se solderait par une perte de recettes pour l'UE.

III  
La Cour a constaté que:

- a) la Commission n'a pas convenablement évalué toutes les répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels. Cependant, le recours aux analyses d'impact s'est accru et la qualité des analyses réalisées s'est améliorée;
- b) l'évaluation intermédiaire du SPG montre que la politique n'a pas encore pleinement donné les résultats escomptés;
- c) les contrôles douaniers pratiqués par les autorités des États membres sélectionnés présentent des faiblesses;

- d) la supervision, par la Commission, des États membres et des pays bénéficiaires/partenaires dans le cadre des accords commerciaux préférentiels présente des faiblesses;
- e) les dispositions juridiques des accords commerciaux préférentiels ne comportent pas suffisamment de garanties pour protéger les intérêts financiers de l'UE.

## IV

Afin d'améliorer l'évaluation des répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels, la Commission devrait:

- a) sauf dans des cas dûment justifiés, réaliser une analyse d'impact et une évaluation de l'impact sur le développement durable pour chaque accord commercial préférentiel, de manière à fournir une analyse approfondie, exhaustive et quantifiée des répercussions économiques attendues, comprenant une estimation des recettes sacrifiées;
- b) associer systématiquement Eurostat à l'évaluation de la qualité des sources statistiques utilisées dans les EID et veiller à ce que les analyses destinées aux négociateurs soient remises en temps et en heure;
- c) réaliser des évaluations intermédiaires et ex post en vue d'apprécier dans quelle mesure les accords commerciaux préférentiels dont l'incidence est significative permettent d'atteindre les objectifs politiques fixés, et de déterminer comment améliorer leur performance dans des secteurs économiques essentiels. Ces évaluations devraient comprendre également une estimation des recettes sacrifiées.

### V

Afin d'améliorer la protection des intérêts financiers de l'UE, la Commission devrait:

- a) créer des profils de risque à l'échelle de l'UE pour les accords commerciaux préférentiels, de manière à ce que les États membres adoptent une approche commune de l'analyse des risques, afin de réduire les pertes pour le budget de l'Union;
- b) vérifier que les États membres améliorent l'efficacité de leurs systèmes de gestion des risques et de leur stratégie de contrôle, afin de réduire les pertes pour le budget de l'Union;
- c) encourager les États membres à prendre les mesures de précaution appropriées lorsqu'ils reçoivent une communication AM;
- d) procéder à des évaluations et réaliser des visites de contrôle, fondées sur une analyse des risques, dans les pays bénéficiant d'un traitement préférentiel, notamment en ce qui concerne les règles d'origine et de cumul;
- e) demander aux États membres d'améliorer la qualité des informations qu'ils fournissent en matière de coopération administrative;
- f) améliorer le suivi financier des enquêtes de l'OLAF afin d'éviter des pertes budgétaires pour l'Union dues à la prescription;
- g) renforcer la position de l'UE dans les accords commerciaux préférentiels réciproques et recourir davantage à des mesures de précaution et de sauvegarde en les intégrant systématiquement dans les futurs accords commerciaux;
- h) favoriser l'abandon des certificats d'origine et des certificats de circulation au profit de l'autocertification des exportateurs.

## Les accords commerciaux préférentiels

### 01

Les accords commerciaux préférentiels permettent à des partenaires commerciaux de s'octroyer des conditions préférentielles dans le cadre de leurs échanges. Ces accords peuvent être réciproques ou n'engager qu'une seule des parties (unilatéraux). Les accords réciproques abaissent les barrières tarifaires afin d'intensifier les échanges commerciaux, de dynamiser la croissance économique et l'emploi et d'accroître les avantages offerts aux consommateurs pour les deux parties. Dans le cadre d'accords unilatéraux, l'UE accorde à ses partenaires des conditions préférentielles sans réciprocité en leur octroyant un accès au marché de l'UE en franchise de droits, et contribue ce faisant à éradiquer la pauvreté et à promouvoir le développement durable.

### 02

Fin 2013, 39 accords commerciaux préférentiels, couvrant les échanges commerciaux de l'UE avec 180 pays et territoires, étaient en vigueur. En 2011, la valeur des marchandises importées dans l'Union européenne dans le cadre de régimes commerciaux préférentiels représentait plus de 242 milliards d'euros, soit 14 % des importations de l'UE.

L'**annexe I** présente de manière synthétique les données relatives aux dix États membres dont les importations ont été les plus importantes et aux dix pays bénéficiaires/partenaires qui ont exporté le plus en 2011 dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels.

### 03

En vertu du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>1</sup>, la politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de l'Union. La procédure régissant la conclusion d'accords commerciaux préférentiels est exposée aux articles 206 et 207.

### 04

Il incombe à la Commission de négocier les accords commerciaux préférentiels, de mesurer et d'évaluer leurs incidences économiques, sociales et environnementales, ainsi que de superviser leur mise en œuvre par les États membres et les pays bénéficiaires/partenaires.

### 05

Les autorités douanières des États membres sont responsables au premier chef du contrôle du commerce international de l'UE. En particulier, elles mettent en œuvre des mesures visant à protéger les intérêts financiers de l'Union et à la mettre à l'abri de pratiques commerciales déloyales ou illégales, tout en encourageant le commerce légitime.

<sup>1</sup> Article 3, paragraphe 1, point e) et paragraphe 2, du TFUE.

## 06

Il revient aux autorités des pays bénéficiaires/partenaires de vérifier que les accords sont respectés. Elles jouent à ce titre un rôle essentiel dans l'établissement initial du caractère «originaire» des produits.

## Évaluation, par la Commission, des effets des accords commerciaux préférentiels

## 07

Deux types d'évaluations ex ante sont utilisés comme instruments d'aide à la décision sur les questions d'ordre commercial: les analyses d'impact (AI) et les évaluations de l'impact sur le développement durable (EID). Les AI sont utilisées dans l'ensemble de la Commission comme instruments d'aide à la décision dès lors que les incidences escomptées d'une initiative sont susceptibles d'être fortes. Les EID sont des instruments spécifiques aux échanges commerciaux, fournissant une analyse plus détaillée des accords commerciaux en cours de négociation.

## 08

En 2002<sup>2</sup>, la Commission a instauré les analyses d'impact afin qu'il soit plus facile de dégager les principales possibilités d'action pour atteindre les objectifs politiques poursuivis, et d'analyser leurs incidences probables sur le plan économique, social et environnemental. Les analyses d'impact établissent également un cadre de suivi et d'évaluation. Elles sont réalisées par la Commission avant que le mandat de négociation soit soumis au Conseil pour adoption.

## 09

Depuis 2003, la Commission est dans l'obligation de réaliser une évaluation ex ante ou une analyse d'impact afin de respecter ses obligations légales<sup>3</sup> ou les règles qu'elle s'est fixées<sup>4</sup>. Cette obligation découle du fait que les accords commerciaux préférentiels vont de pair avec une diminution des recettes pour le budget de l'UE (recettes sacrifiées) et constituent de grandes propositions politiques ayant des incidences économiques aussi bien au sein de l'Union qu'en dehors (voir *annexe II* pour plus de précisions).

## 10

En 1999, la Commission a décidé d'intégrer le développement durable dans les négociations commerciales en mettant au point un nouvel outil d'évaluation baptisé «Évaluations de l'impact du commerce sur le développement durable»<sup>5</sup>.

## 11

Après l'ouverture officielle des négociations commerciales, mais avant la signature des accords commerciaux préférentiels, la Commission mandate des consultants externes pour réaliser des EID, lesquelles sont utilisées comme un instrument politique en vue d'une évaluation ex ante des implications économiques, sociales et environnementales d'une négociation commerciale.

## 12

Les évaluations intermédiaires et ex post mesurent les incidences réelles de la mise en œuvre d'accords commerciaux préférentiels. La Cour estime que ces évaluations devraient être effectuées pour tous les accords commerciaux préférentiels ayant une forte incidence économique, sociale et environnementale, dans l'idéal trois ans après leur entrée en vigueur. Elles permettent aux responsables politiques, aux parties prenantes et aux contribuables européens d'apprécier dans quelle mesure les accords commerciaux préférentiels atteignent véritablement leurs objectifs politiques.

- 2 COM(2002) 276 final du 5 juin 2002.
- 3 Conformément à l'article 21, sous l'intitulé «Principe de bonne gestion financière», du règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003 (JO L 357 du 31.12.2002, p. 1). Néanmoins, depuis le 22 août 2006, cet article ne prévoit plus d'évaluation ex ante que pour les «propositions de programme ou d'activité occasionnant des dépenses budgétaires».
- 4 COM(2002) 276 final (applicable depuis 2003) et COM(2005) 12 final du 26 janvier 2005 relatif aux objectifs stratégiques 2005-2009.
- 5 Préface de P. Mandelson, ancien commissaire européen chargé du commerce, au manuel sur l'évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable.

## 13

Dans sa communication intitulée «Commerce, croissance et affaires mondiales, la politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020»<sup>6</sup>, la Commission a annoncé qu'elle procéderait à des évaluations ex post sur une base plus systématique afin de surveiller l'incidence des accords commerciaux préférentiels existants (voir **annexe III** pour plus de précisions).

## 14

Les recettes sacrifiées sont les recettes auxquelles l'UE renonce en accordant des préférences tarifaires aux pays bénéficiaires/partenaires adhérant aux accords commerciaux préférentiels. Des évaluations ex ante et ex post des recettes sacrifiées permettent à la Commission d'améliorer la gestion financière du budget de l'Union en fournissant annuellement et de manière précise à l'autorité budgétaire des prévisions concernant la perception des droits de douane et un calcul des coûts budgétaires liés aux accords commerciaux préférentiels.

## Surveillance et contrôle des accords commerciaux préférentiels

## 15

Les autorités douanières des États membres, les autorités des pays bénéficiaires/partenaires et la Commission devraient assurer conjointement la gestion des régimes commerciaux préférentiels et coopérer afin de garantir que les conditions d'octroi d'un traitement préférentiel soient réunies. Il incombe à ces trois groupes d'instances de protéger les intérêts financiers de l'UE en empêchant des marchandises importées de bénéficier d'un traitement tarifaire préférentiel auquel elles ne peuvent prétendre et d'occasionner ainsi des pertes budgétaires pour l'Union.

## 16

La certification et la vérification de l'admission des produits au bénéfice du régime préférentiel sont déterminantes et exigent des contrôles minutieux de l'origine des marchandises ainsi qu'une coopération administrative efficace avec les pays exportateurs.

## 17

Les règles d'origine servent à assurer que les produits proviennent bien d'un pays éligible au régime préférentiel et qu'ils répondent à ce titre aux critères d'obtention de préférences commerciales<sup>7</sup>. Ces règles s'articulent autour de trois éléments:

- a) *un critère d'origine*<sup>8</sup> (les produits sont classés dans des catégories en fonction de leur lieu de production);
- b) *un critère d'envoi* (il s'agit de garantir que les produits ne font l'objet d'aucune manipulation, soit en exigeant leur transport direct entre le pays d'origine et l'UE, soit en considérant d'office qu'il y a présomption de non-manipulation);
- c) *un critère documentaire* (les documents adéquats doivent être fournis afin de prouver l'origine des produits).

6 COM(2010) 612 final du 9 novembre 2010.

7 Chaque accord comporte une liste d'opérations d'ouvroison ou de transformation qui doivent être effectuées sur les matières non originaires pour conférer au produit manufacturé un caractère originaire.

8 Les règles d'origine de l'UE reposent sur des critères liés au processus d'obtention des produits: pour acquérir l'origine préférentielle d'un pays, les marchandises doivent être entièrement obtenues (par exemple cultivées ou extraites) dans ce pays ou, à défaut, doivent y avoir subi une transformation suffisante.

18

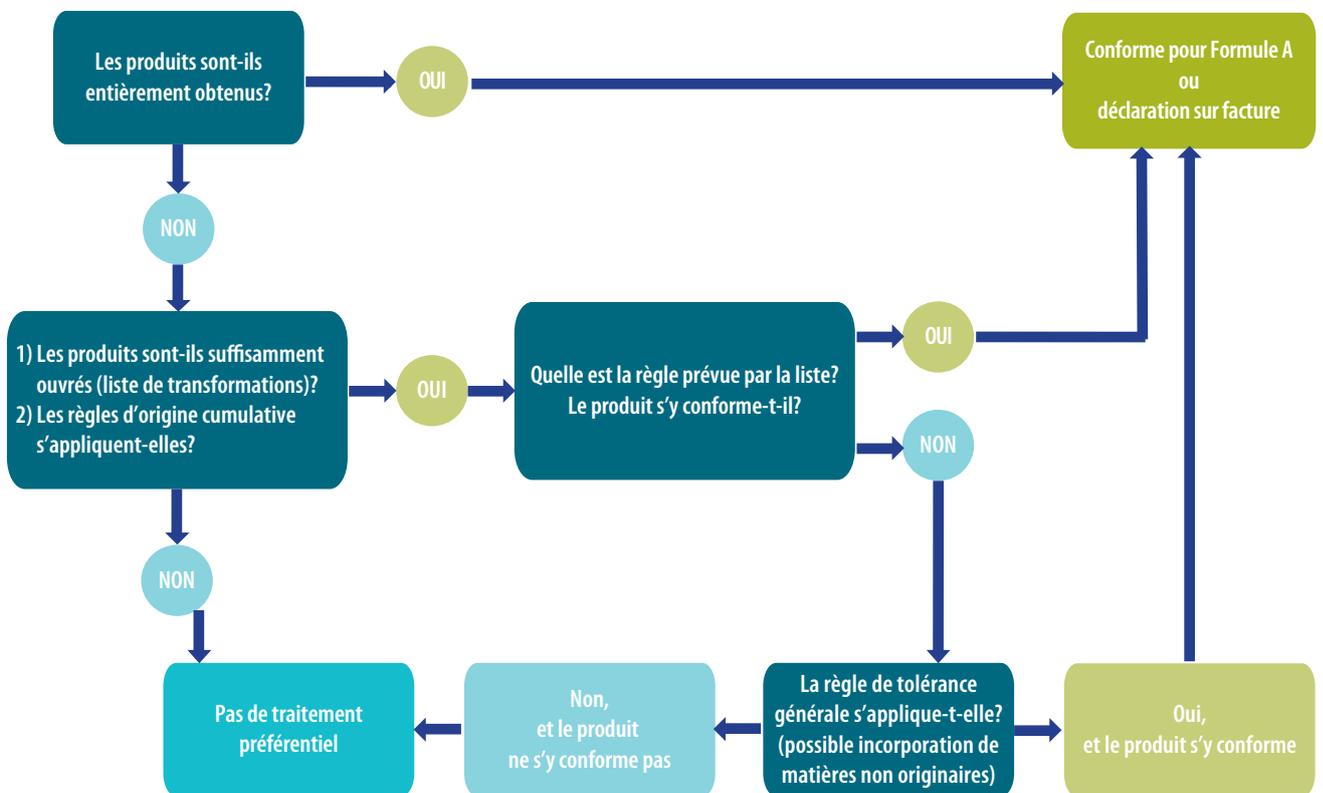
Le **graphique 1** présente un exemple de procédure visant à déterminer l'éligibilité des produits aux régimes préférentiels.

19

La coopération administrative entre les autorités des États membres, les pays bénéficiaires/partenaires et la Commission vise à confirmer l'authenticité des preuves de l'origine et l'admissibilité des produits exportés. Les résultats de cette procédure conditionnent généralement l'octroi ou non de la préférence tarifaire demandée par l'importateur. Le **graphique 2** présente un schéma détaillant les contrôles effectués dans le cadre des échanges commerciaux préférentiels.

Graphique 1

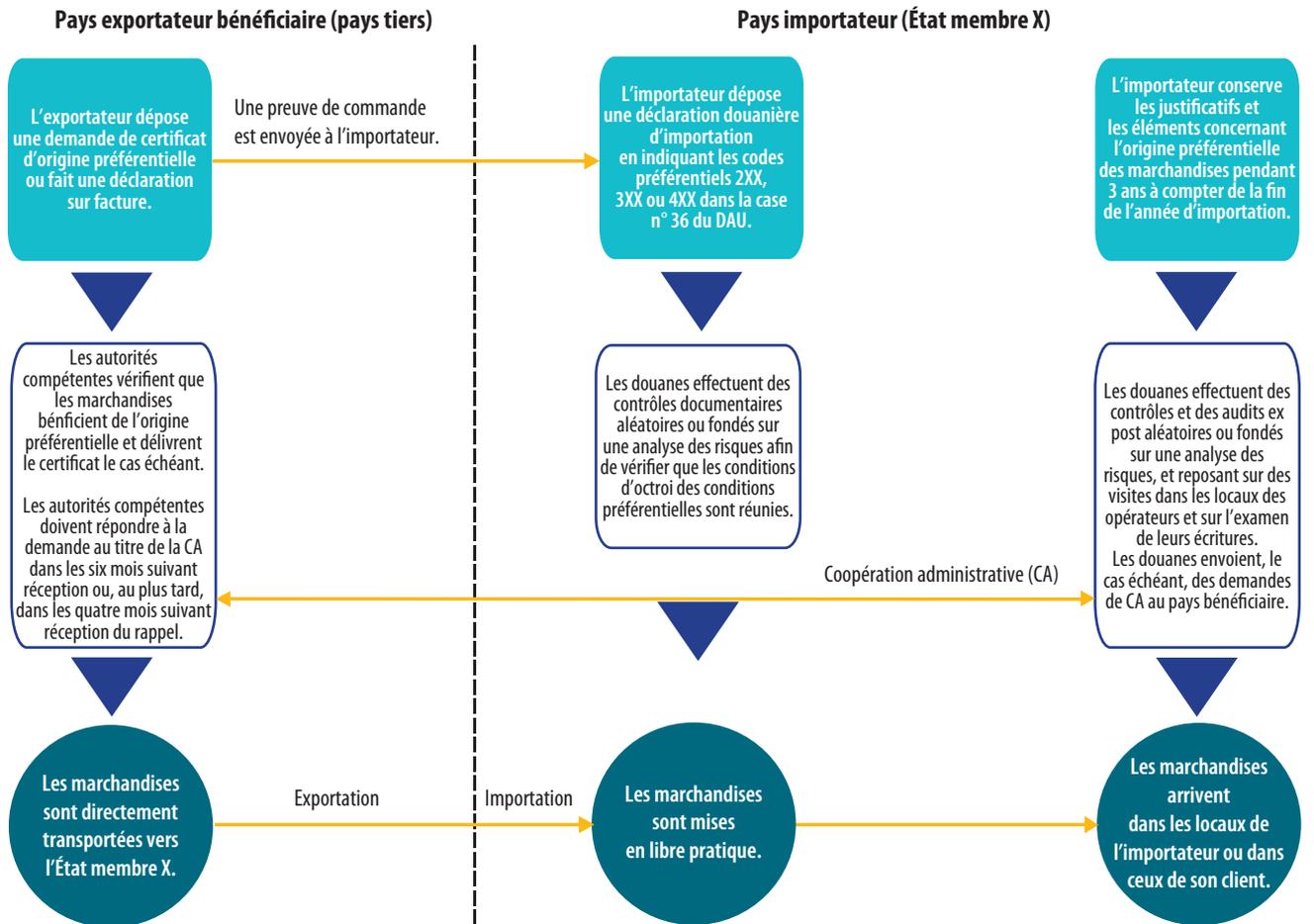
Procédure visant à déterminer l'éligibilité des produits aux régimes préférentiels du SPG



Source: Cour des comptes européenne.

Graphique 2

**Schéma des contrôles effectués dans le cadre des accords commerciaux préférentiels**



Source: Cour des comptes européenne.

## 20

L'audit de la Cour visait à déterminer si la Commission a convenablement évalué les répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels<sup>9</sup> et si les contrôles réalisés à cet égard garantissent que des importations ne peuvent pas bénéficier indûment de préférences tarifaires, ce qui se solderait par une perte de recettes pour le budget de l'Union.

## Évaluation des répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels

## 21

La Cour a examiné les évaluations ex ante et ex post, effectuées par la Commission ou pour le compte de celle-ci, des répercussions économiques escomptées ou effectives. À cette fin, la Cour a examiné les documents en la possession de la Commission concernant un échantillon de 44 accords commerciaux préférentiels<sup>10</sup>, notamment des rapports d'analyse d'impact, des études d'EID, des évaluations ex post et les dispositions prises pour leur suivi à l'avenir. Les **annexes II** et **III** présentent une vue d'ensemble de ces accords commerciaux préférentiels.

## 22

Les exigences énoncées dans les lignes directrices relatives à l'analyse d'impact et à l'EID, les rapports du comité d'analyse d'impact, les fiches d'activité et les rapports annuels d'activité de la Commission, ainsi que ses

communications traitant de questions d'ordre commercial, ont été prises en considération lors de l'appréciation de la qualité de ces évaluations. Une attention particulière a été accordée à la manière dont la Commission s'est assurée de la solidité des sources de données utilisées dans ces évaluations, ainsi qu'à son suivi des constatations et des recommandations antérieures de la Cour relatives aux analyses d'impact<sup>11</sup> et de celles du Comité économique et social européen concernant les EID<sup>12</sup>. La Cour a également vérifié si les évaluations ex post indiquent que les accords commerciaux préférentiels procurent les bénéfices escomptés.

## Surveillance et contrôle des accords commerciaux préférentiels

## 23

La Cour a examiné la question de l'efficacité des dispositifs de surveillance utilisés et des contrôles pratiqués dans le cadre des accords commerciaux préférentiels par les autorités compétentes de cinq États membres<sup>13</sup>, lesquels représentaient les deux tiers de la valeur totale des importations relevant des accords commerciaux préférentiels et bénéficiant de préférences tarifaires en 2011. Pour ce faire, elle a eu recours aux tests décrits à l'**annexe IV**. L'audit a porté sur la stratégie de contrôle et sur la gestion des risques, ainsi que sur le fonctionnement des dispositifs de coopération administrative et sur les procédures de recouvrement des ressources propres traditionnelles (RPT) dues.

- 9 Une attention particulière a été portée à l'analyse des répercussions sociales et environnementales des accords commerciaux préférentiels unilatéraux et des accords de partenariat économique dans le cadre desquels le développement durable est un aspect dominant.
- 10 Cet échantillon se compose des 39 accords commerciaux préférentiels en vigueur au moment de l'audit auxquels s'ajoutent cinq autres accords qui n'étaient pas encore en vigueur à ce moment-là.
- 11 Rapport spécial n° 3/2010 de la Cour des comptes européenne «L'analyse d'impact dans les institutions européennes: soutient-elle la prise de décision?» (<http://eca.europa.eu>).
- 12 Avis du Comité économique et social européen n° 818/2011 «EID et politique commerciale de l'Union européenne» et n° 1612/2011 «Le rôle de la société civile dans l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Inde» (<http://www.eesc.europa.eu>).
- 13 L'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni, soit les cinq États membres ayant réalisé le plus d'importations dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels en 2010.

### 24

La Cour a examiné la fonction d'évaluation préalable et de suivi ex post de la Commission dans les pays bénéficiaires/partenaires, son rôle dans les dispositifs de coopération administrative, ses inspections auprès des autorités douanières des États membres, l'analyse des enquêtes relatives à l'origine des produits menées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ainsi que des demandes d'exonération de droits de douane, et la validité du cadre légal en vigueur pour garantir que les recettes sont intégralement perçues.

### 25

Les activités de surveillance et de contrôle exercées par la Commission dans le cadre des accords commerciaux préférentiels ont été évaluées au regard des dispositions légales en vigueur, des descriptions de mission et des fiches d'activité pertinentes, ainsi que des communications de la Commission sur les règles d'origine et les accords commerciaux préférentiels. Le suivi, par la Commission, des constatations et recommandations antérieures de la Cour concernant les accords commerciaux préférentiels<sup>14</sup> a également retenu l'attention de la Cour.

14 Rapport annuel de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2003, chapitre 3, point 3.30 (JO C 293 du 30.11.2004, p. 1).

## Même si des progrès ont été réalisés sur la durée, la Commission n'a pas convenablement évalué toutes les répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels

### 26

La Commission devrait effectuer des évaluations ex ante et ex post appropriées des répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels (voir points 7 à 14).

## La Commission n'a pas toujours évalué toutes les répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels

### Analyses d'impact ou évaluations ex ante

### 27

Aucune analyse d'impact ou évaluation ex ante n'a été réalisée pour 7 des 13 accords commerciaux préférentiels pour lesquels une obligation légale existe ou un engagement a été pris en ce sens. De plus amples informations à ce sujet figurent à l'**annexe II**.

### 28

Parmi les six analyses d'impact examinées par la Cour, seule celle portant sur le système de préférences généralisées<sup>15</sup> (SPG) a donné lieu à une estimation<sup>16</sup> de l'incidence des différentes propositions politiques sur les recettes de l'UE.

## Évaluations de l'impact sur le développement durable

### 29

Aucune EID n'a été élaborée pour 5 des 28 accords commerciaux préférentiels pour lesquels un engagement avait été pris en ce sens (voir **annexe II** pour plus de précisions). Aucune des EID examinées par la Cour ne comportait d'estimation des recettes sacrifiées.

## Évaluations intermédiaires et/ou ex post

### 30

Malgré l'engagement pris par la Commission de réaliser une évaluation intermédiaire et/ou ex post de 27 des accords commerciaux préférentiels en vigueur et en dépit des principes de bonne gestion financière et d'obligation de rendre compte, les évaluations en question n'ont pas été effectuées pour 16 de ces accords<sup>17</sup> (voir **annexe III** pour plus de précisions).

### 31

Parmi les 27 accords commerciaux préférentiels analysés par la Cour et pour lesquels elle a estimé qu'une évaluation ex post aurait dû être réalisée, seul le SPG a donné lieu à une estimation des recettes sacrifiées. Le rapport statistique de la Commission consacré au SPG<sup>18</sup> révèle que son incidence sur le budget de l'UE a été de 8,6 milliards d'euros pour la période 2006-2009, ce qui représente près de 14 % des droits de douane perçus sur cette même période. La Commission n'a pas expliqué de quelle manière ce montant a été calculé.

- 15 Règlement (UE) n° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil (JO L 303 du 31.10.2012, p. 1).
- 16 L'analyse d'impact (SEC(2011) 536 final) concernant le SPG entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014 montre que, dans l'option privilégiée, par comparaison au scénario de référence, l'incidence conjuguée des exportations de certains anciens bénéficiaires appelés sous le nouveau système à s'acquitter de droits de douane plus élevés et de l'augmentation des exportations en provenance de pays tiers déjà assujettis aux droits de douane implique une hausse des recettes douanières à court terme de l'ordre de 2 milliards d'euros (voir annexe 6.4, tableau 6-4), qui viendraient s'ajouter aux quelque 19 milliards de recettes douanières actuelles.
- 17 Accords commerciaux préférentiels avec la Turquie, l'EEE, la Suisse, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Croatie, l'Albanie, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Liban, les territoires palestiniens occupés, la Syrie, le Cariforum (pays caribéens), les États du Pacifique, les PTOM et la Moldavie.
- 18 COM(2011) 272 final du 17 mai 2011.

**Les évaluations effectuées contenaient dans la plupart des cas des inexactitudes et n'étaient pas pleinement utiles ou complètes, mais des progrès ont été constatés**

## Analyses d'impact ou évaluations ex ante

### 32

Selon les lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact<sup>19</sup>, toutes les incidences doivent être quantifiées et chiffrées lorsque cela est possible, sur la base de méthodes rigoureuses et de données fiables.

### 33

Un comité d'analyse d'impact a été créé fin 2006 au sein de la Commission afin d'apporter un soutien à l'amélioration de la qualité. La structure d'audit interne de la direction générale (DG) du commerce de la Commission a par ailleurs effectué un contrôle des analyses d'impact et des EID en 2007.

### 34

La Cour a passé en revue les six analyses d'impact<sup>20</sup> portant sur les accords commerciaux préférentiels figurant parmi les 13 accords pour lesquels elle estimait qu'une telle analyse était nécessaire (voir **annexe II** pour plus de précisions). Elle a relevé les faiblesses ci-après.

**La quantification des incidences dans les analyses d'impact ne repose pas sur des éléments suffisamment solides**

### 35

Sur les six analyses d'impact examinées, seule celle concernant le règlement SPG n° 978/2012 comportait une analyse complète, fondée sur des sources de données solides, des répercussions économiques de la mesure dans les pays bénéficiaires.

### 36

Les incidences économiques de l'accord commercial préférentiel avec la République de Corée présentées dans l'analyse d'impact qui lui est consacrée<sup>21</sup> reposent sur une étude réalisée par des consultants externes<sup>22</sup>. Celle-ci se fonde sur le modèle d'équilibre général calculable (MEGC) et s'appuie sur la base de données du GTAP (*Global Trade Analysis Project*), dont les faiblesses et les limites inhérentes sont exposées aux points 44 à 46 ci-après.

### 37

Sur les six analyses d'impact examinées, deux rapports de ce type consacrés au SPG ont été établis après l'entrée en activité, en 2007, du comité d'analyse d'impact et lui ont dûment été présentés pour un contrôle de la qualité. La Commission a en grande partie tenu compte des recommandations formulées par le comité en vue d'améliorer la qualité de ces projets de rapports, lequel ne demandait pas que ceux-ci lui soient de nouveau soumis.

19 Lignes directrices de la Commission européenne concernant l'analyse d'impact du 15 janvier 2009 (SEC(2009) 92), et lignes directrices antérieures concernant l'analyse d'impact du 15 juin 2005 (SEC(2005) 791).

20 Analyses d'impact concernant l'Amérique centrale, la Communauté andine, la République de Corée, l'Inde, le règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil du 22 juillet 2008 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2011, et modifiant les règlements (CE) n° 552/97 et (CE) n° 1933/2006, ainsi que les règlements de la Commission (CE) n° 1100/2006 et (CE) n° 964/2007 (JO L 211 du 6.8.2008, p. 1) et le règlement (UE) n° 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 appliquant un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) n° 732/2008 du Conseil (JO L 303 du 31.10.2012, p. 1).

21 Document de travail des services de la Commission accompagnant la recommandation pour une décision du Conseil autorisant la Commission à négocier un accord de libre-échange avec la République de Corée au nom de la Communauté européenne et de ses États membres, analyse d'impact du 27 novembre 2006 (SEC(2006) 1562).

22 Copenhagen Economics et Prof. J. F. Francois, *Economic Impact of a Potential FTA between the EU and South Korea* (Impact économique d'un accord de libre-échange entre l'UE et la Corée du Sud), mars 2007.

**Faiblesses affectant l'utilité et l'exhaustivité des analyses d'impact**

**38**

Le SPG a pour objectifs de contribuer à la lutte contre la pauvreté dans le monde, de promouvoir le développement durable et d'assurer une meilleure protection des intérêts économiques et financiers de l'UE<sup>23</sup>. Toutefois, l'analyse d'impact consacrée au régime SPG applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>24</sup> n'a porté sur l'objectif général du SPG de promotion du développement durable et de la bonne gouvernance que pour 10 des 85 pays potentiellement bénéficiaires<sup>25</sup>. La nécessité de ratifier et d'appliquer efficacement des conventions internationales relatives aux droits de l'homme et aux droits des travailleurs, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à la bonne gouvernance, n'a été prise en considération que pour ces 10 pays et non pour les autres pays bénéficiaires (voir **encadré 1**).

**39**

La définition d'indicateurs de suivi clés en vue de l'évaluation ex post des réalisations obtenues constitue une étape essentielle du processus de production d'une analyse d'impact<sup>26</sup>.

**40**

Des modalités de suivi figuraient dans chacune des six analyses d'impact examinées par la Cour. Toutefois, dans quatre d'entre elles<sup>27</sup>, la Commission n'a pas fixé d'échéances, ni défini la portée des mesures de suivi et les indicateurs nécessaires pour évaluer l'efficacité de l'option privilégiée. Elle n'a pas non plus désigné de responsable de la réalisation de l'évaluation.

23 COM(2004) 461 final du 7 juillet 2004. Voir également la feuille de route ([http://ec.europa.eu/governance/impact/planned\\_ia/docs/88\\_trade\\_gsp\\_regulation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/docs/88_trade_gsp_regulation_en.pdf)) et SEC(2011) 536 final du 10 mai 2011 (document se rapportant au règlement SPG n° 978/2012).

24 SEC(2011) 536 final.

25 Voir annexe 6 du SEC(2011) 536 final.

26 COM(2002) 276 final et lignes directrices concernant l'analyse d'impact.

27 Analyses d'impact concernant l'Amérique centrale, la Communauté andine, la République de Corée et l'Inde.

**Encadré 1**

**Exemple illustrant l'importance de la ratification et de l'application efficace des conventions internationales relatives aux droits de l'homme et aux droits des travailleurs, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à la bonne gouvernance**

Le 24 avril 2013, au Bangladesh, un immeuble de huit étages abritant plusieurs ateliers de confection textile (Rana Plaza) s'est effondré, entraînant la mort de 1 129 personnes. Cette catastrophe a sensibilisé davantage le grand public à l'idée que les échanges commerciaux de l'UE avec les pays en développement ne devaient pas se limiter à garantir aux entreprises et aux consommateurs de l'Union un approvisionnement en vêtements bon marché, mais également assurer que les conditions de travail du personnel qui les confectionne obéissent aux normes internationales en la matière, telles que les normes fondamentales du travail de l'OIT. Le 8 juillet 2013, la Commission, en synergie avec le gouvernement bangladais et l'Organisation internationale du travail (OIT), a lancé une initiative conjointe baptisée «Compact», afin d'améliorer les conditions de travail, ainsi que la santé et la sécurité au travail, des travailleurs de l'industrie textile au Bangladesh.

## 41

La nécessité de mettre en place des mesures de suivi a été soulignée par le Comité économique et social européen concernant l'accord commercial préférentiel entre l'UE et l'Inde. Le Comité économique et social européen<sup>28</sup> a recommandé «d'entreprendre sans délai de nouvelles études qui prennent expressément en considération la véritable incidence de l'accord de libre-échange (ALE) sur la société civile de l'Inde et de l'UE (notamment sur le mode 4 (Organisation mondiale du commerce — OMC), les petites et moyennes entreprises (PME), les droits des travailleurs, les femmes, la protection des consommateurs, l'économie informelle, l'agriculture, la pauvreté et l'accès à des produits de base tels que les médicaments vitaux)».

## 42

L'analyse d'impact consacrée au régime SPG applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 rappelle que l'un des objectifs du SPG<sup>29</sup> est d'assurer une meilleure protection des intérêts économiques et financiers de l'UE. Bien que les enquêtes menées par l'OLAF sur les fraudes dans le cadre des accords commerciaux préférentiels concernent principalement des pays bénéficiaires du SPG, aucun des indicateurs d'efficacité définis par la Commission ne fournit d'éléments en lien avec la fraude et l'évasion douanière. Il est par conséquent impossible pour les parties prenantes de contrôler l'exposition du SPG à la fraude et d'apprécier les progrès réalisés dans la lutte contre la fraude et l'évasion douanière.

## Évaluations de l'impact sur le développement durable

### 43

La Cour a analysé 10 EID<sup>30</sup> et a relevé les faiblesses ci-après.

### La quantification des incidences dans les analyses d'impact ne repose pas sur une base suffisamment solide

### 44

Dans leurs EID, les consultants externes appliquent un MEGC s'appuyant sur la base de données du GTAP. Il s'agit d'un modèle couramment utilisé par les organisations internationales, mais qui présente certaines limites (voir *annexe V*).

### 45

La Cour a constaté que le GTAP contient des données anciennes<sup>31</sup>, dont la cohérence et la fiabilité n'ont pas fait l'objet de contrôles suffisants. Son utilisation pourrait par conséquent fausser les conclusions des EID. La Commission n'a qu'une assurance limitée que le cadre statistique utilisé est cohérent non seulement entre les différentes régions, mais aussi entre les États membres de l'UE et les pays bénéficiaires/partenaires.

28 Avis n° 1612/2011 du Comité économique et social européen.

29 Conformément au SEC(2011) 536 final.

30 EID des accords commerciaux préférentiels passés avec le Chili, l'Amérique centrale, la Communauté andine, la République de Corée, le Mercosur, l'Inde, le Canada, de six APE conclus avec les pays ACP, des ALE avec neuf pays de la zone euro-méditerranéenne, et de l'accord de libre-échange complet et approfondi avec le Maroc.

31 En vue du développement du modèle d'équilibre général calculable, des matrices de comptabilité sociale sont compilées pour chaque région. Cependant, dans les dernières versions du GTAP, l'utilisation de coefficients techniques et la manière dont sont structurés les produits de base pour les emplois finals et intermédiaires se fondent sur les tableaux des ressources et des emplois à prix courants de l'année de référence 2000, bien qu'Eurostat (le service statistique de la Commission) dispose actuellement de données pour les années 2007, 2008 et 2009.

## Observations

### 46

Eurostat et les instituts nationaux de statistique sont les mieux placés pour émettre un avis sur la qualité des données pour les États membres, mais la DG Commerce n'a pas sollicité leur opinion concernant la qualité des données utilisées par le GTAP. Dans son rapport spécial n° 3/2010<sup>32</sup>, la Cour a fait observer que les ressources internes de la Commission, comme Eurostat, ne sont pas exploitées activement pour évaluer la disponibilité d'informations spécifiques aux États membres, ni pour obtenir ces informations le cas échéant (par exemple en collaboration avec les instituts nationaux de statistique).

### Faiblesses affectant l'utilité et l'exhaustivité des EID

### 47

Pour être utile aux négociateurs, une EID doit être prête en temps opportun. Dans un cas, celui de l'accord commercial préférentiel conclu avec le Chili, l'accord a pourtant été signé avant que l'EID soit finalisée.

### 48

Les analyses d'impact et les EID comportent une étude des incidences des accords commerciaux préférentiels dans le secteur agricole. Toutefois, l'incidence de la politique agricole commune sur les économies locales des pays partenaires n'a fait l'objet d'une évaluation que dans l'EID des échanges commerciaux régionaux dans les pays des Caraïbes, alors que des organisations internationales (OIT<sup>33</sup> et FAO<sup>34</sup>) ont fait état d'incidences négatives dans leurs rapports, en particulier concernant les accords de partenariat économique (APE)<sup>35</sup>.

### 49

Par ailleurs, l'EID des APE de 2007 n'aborde pas les points figurant dans d'autres EID, comme l'impact sur la santé publique de dispositions relatives aux droits de propriété intellectuelle, dès lors que des restrictions d'accès aux médicaments génériques pourraient compromettre la capacité des gouvernements à améliorer les conditions sanitaires. Cette lacune sème le doute quant à l'exhaustivité de l'analyse effectuée, car la Commission a malgré tout intégré des mesures de sauvegarde appropriées en ce sens dans le texte de l'accord<sup>36</sup>.

### Évaluations intermédiaires et/ou ex post

### 50

La Cour a analysé toutes les évaluations ex post effectuées avant fin 2012<sup>37</sup> concernant les accords commerciaux préférentiels et a relevé les éléments ci-après.

### La quantification des incidences dans certaines évaluations intermédiaires et/ou ex post

### 51

La Cour a constaté qu'une analyse des répercussions économiques exhaustive, quantitative et fondée sur des données factuelles a été réalisée dans le cadre de l'évaluation ex post de l'accord commercial préférentiel avec le Chili, ainsi que lors de l'évaluation à mi-parcours du SPG de l'UE. Des simulations de l'EGC associées à des estimations économétriques ont été utilisées pour ces deux évaluations (voir points 44 à 46 et **annexe III**).

- 32 Voir point 70 du rapport spécial n° 3/2010.
- 33 *Trade and employment from Myths to facts* (Commerce et emploi: du mythe à la réalité), OIT, 2011.
- 34 *The agricultural dimension of the ACP-EU Economic Partnership Agreements* (La dimension agricole de l'accord de partenariat économique entre les États ACP et l'UE), FAO, 2006.
- 35 Accords commerciaux préférentiels créant un ALE entre l'UE et les pays ACP.
- 36 Conformément à l'article 139, paragraphe 2, de l'accord de partenariat économique entre les États du Cariforum, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, «la partie CE et les États signataires du Cariforum conviennent que les principes énoncés à l'article 8 de l'accord sur les ADPIC s'appliquent à la présente section. Les parties reconnaissent également que, pour que les droits de propriété intellectuelle soient appliqués de manière adéquate et effective, il est nécessaire de tenir compte des besoins en matière de développement des États du Cariforum, d'établir un équilibre entre les droits et obligations incombant aux titulaires des droits d'une part et aux utilisateurs d'autre part, et de permettre à la partie CE et aux États signataires du Cariforum de protéger la santé publique et l'alimentation. Aucune disposition du présent accord ne peut être interprétée de manière à compromettre la capacité des parties et des États signataires du Cariforum à promouvoir l'accès aux médicaments».
- 37 L'évaluation à mi-parcours du SPG de l'UE, le rapport sur l'intégration économique dans la zone euro-méditerranéenne, l'évaluation de l'impact économique du volet commercial de l'accord d'association UE-Chili et l'évaluation ex post de six ALE de l'UE.

## Faiblesses affectant l'exhaustivité des évaluations intermédiaires et/ou ex post

### 52

L'évaluation ex post de six accords commerciaux préférentiels<sup>38</sup> limite l'analyse aux incidences économiques sur les flux commerciaux et met l'accent sur leurs effets dans les pays partenaires. La Commission n'a pas procédé à une analyse sectorielle et les flux commerciaux n'ont pas été ventilés au-delà de l'échelon des produits agricoles et industriels.

### 53

Le rapport d'évaluation ex post consacré aux pays de la zone euro-méditerranéenne<sup>39</sup> comporte une analyse approfondie des répercussions économiques de la libéralisation des échanges. Toutefois, la question de la valeur ajoutée de l'accord commercial préférentiel par rapport au scénario de référence au sein de l'UE n'a pas été traitée. Aucune analyse coût-bénéfice n'a été réalisée et aucune disposition concernant une future évaluation ex post ne figure dans le rapport.

## L'évaluation intermédiaire du SPG montre que la politique n'a pas encore donné tous les résultats escomptés

### 54

S'agissant des objectifs du SPG en matière de lutte contre la pauvreté dans le monde et de promotion du développement durable, l'évaluation intermédiaire fait état de résultats mitigés. Elle met d'une part en évidence des éléments positifs:

a) l'UE accorde un accès préférentiel à son marché aux pays présentant les besoins les plus aigus en matière de développement;

- b) les éléments économétriques indiquent que, globalement, les préférences ont réellement une incidence positive sur le commerce et l'investissement;
- c) des éléments attestent que les exportateurs dans les pays les moins avancés tirent un bénéfice réel des marges préférentielles et que les bénéficiaires ne sont pas simplement accaparés par les importateurs.

### 55

D'autre part, la Commission estime que le SPG devrait aider les économies en développement à accroître leurs exportations industrielles<sup>40</sup> et que l'octroi de préférences pour les produits industriels contribuerait à doper leurs exportations et à favoriser une diversification grâce au développement d'un tissu industriel plus large. L'évaluation intermédiaire du SPG laisse toutefois apparaître qu'il n'a pas permis de soutenir efficacement la diversification<sup>41</sup> et qu'aucun élément probant n'atteste clairement que la croissance économique ait été plus soutenue<sup>42</sup> ou le développement durable plus marqué<sup>43</sup> dans les pays en développement.

38 Afrique du Sud, Mexique, Maroc, Tunisie, Chili et Jordanie.

39 Cette évaluation ne portait pas sur le Liban, les territoires palestiniens occupés et la Syrie.

40 SEC(2011) 536 final.

41 Au point 7.1 de l'évaluation à mi-parcours du SPG de l'UE, les auteurs relèvent qu'il n'existe aucun élément attestant que les régimes SPG ont favorisé la diversification des exportations et que les pays bénéficiaires se sont tournés vers de nouveaux produits destinés à l'exportation.

42 Au point 7.1, l'évaluation à mi-parcours du SPG de l'UE précise que les éléments permettant de faire le lien entre marges préférentielles et indicateurs de développement sont extrêmement contradictoires et qu'il ne s'en dégage aucune image claire suggérant que les préférences ciblent bien les pays les plus vulnérables et ceux qui en ont le plus besoin. Il est fort possible que le régime SPG ait été un important facteur de développement pour certains pays. Néanmoins, aucun élément probant convaincant ne permet globalement de l'affirmer.

43 Une réserve est apportée au point 7.1 de l'évaluation à mi-parcours du SPG de l'UE: si des éléments démontrent que le SPG+ a pu avoir une incidence positive sur la ratification de certaines conventions, les preuves d'une mise en œuvre effective de ces conventions (en particulier concernant les conditions de travail) sont beaucoup moins évidentes.

### Les contrôles douaniers pratiqués par les autorités des États membres sélectionnés sont insuffisants

#### 56

Les contrôles réalisés par les autorités compétentes (États membres, pays bénéficiaires/partenaires et Commission), ainsi que la gestion de la coopération administrative, devraient garantir la bonne mise en œuvre des accords commerciaux préférentiels, et donc la protection des intérêts économiques et financiers légitimes.

#### 57

La Cour a examiné la stratégie globale de contrôle appliquée aux accords commerciaux préférentiels par les autorités douanières de cinq États membres (voir point 23). Une stratégie de contrôle appropriée repose sur une analyse efficace des risques comprenant un élément aléatoire afin d'introduire un certain degré d'incertitude.

### Faiblesses affectant la stratégie de contrôle et la gestion des risques

#### 58

L'efficacité des dispositifs de contrôle a été testée au moyen de deux échantillons aléatoires. Un échantillon statistique<sup>44</sup> de 60 importations relevant d'accords commerciaux préférentiels, datant de 2009 et frappées de prescription<sup>45</sup>, a été sélectionné dans chaque État membre examiné. Avec cet échantillon, l'objectif était double:

- a) vérifier si les importations respectaient toutes les conditions requises pour bénéficier de mesures tarifaires préférentielles et si les contrôles douaniers avaient permis de repérer les cas où ces conditions n'étaient pas satisfaites et de recouvrer la dette douanière contractée avant que la prescription s'applique;
- b) extrapoler le montant de la perte budgétaire définitive pour l'UE lorsque la dette douanière n'est pas recouvrée avant que s'applique la prescription.

#### 59

En Allemagne, en France et au Royaume-Uni, la Cour a relevé des insuffisances en matière de stratégie de contrôle et de gestion des risques, qui sont susceptibles de se solder par une perte budgétaire pour l'Union.

44 Un sondage en unités monétaires fondé sur la valeur en douane des marchandises. Le seuil de signification a été fixé à 5 % et le degré de confiance à 95 %.

45 En vertu de l'article 221, paragraphe 3, du code des douanes communautaire, la communication au débiteur ne peut plus être effectuée après l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la date de la naissance de la dette douanière. Les montants dus sont donc frappés de prescription passé ce délai.

## 60

En Allemagne, des faiblesses affectant le système de gestion des risques des accords commerciaux préférentiels ont été constatées: une intervention manuelle est nécessaire pour évaluer les résultats des profils de risque, ce qui s'avère chronophage, complexe et fastidieux; un seul nouveau profil de risque<sup>46</sup> local a été saisi dans le système en 2011 et 2012; les risques spécifiques liés aux délais de prescription dans le cadre des accords commerciaux préférentiels<sup>47</sup> ne sont pas suffisamment pris en considération lors de la sélection des importateurs soumis à des contrôles après dédouanement.

## 61

En France, l'origine préférentielle est prise en considération, mais ne constitue pas le seul critère et n'est pas une priorité dans le système de gestion des risques.

## 62

Au Royaume-Uni, les autorités douanières acceptent des copies des certificats d'origine et de circulation lors des contrôles documentaires réalisés sur des importations relevant d'accords commerciaux préférentiels. Seuls des documents originaux peuvent pleinement garantir l'authenticité de ces certificats. À cela s'ajoute la très faible fréquence<sup>48</sup> des contrôles documentaires réalisés sur les importations effectuées dans le cadre des procédures simplifiées<sup>49</sup> et de la procédure de domiciliation<sup>50</sup>. S'agissant des contrôles après dédouanement, les accords commerciaux préférentiels n'ont pas été retenus comme thème d'audit.

## 63

Ces faiblesses ont été confirmées par le montant des recettes potentiellement perdues dans ces trois États membres. En extrapolant les erreurs relevées dans l'échantillon de 2009, la Cour a estimé que le montant des droits de douane menacés de prescription s'élevait à 655 millions d'euros<sup>51</sup> dans ces États membres. Cette somme représente environ 6 % du montant brut des droits à l'importation perçus cette année-là dans les cinq États membres sélectionnés.

## 64

En l'absence des pièces justificatives nécessaires, les marchandises ne peuvent pas bénéficier d'un traitement tarifaire préférentiel. Les erreurs décelées concernent l'absence de certificats d'origine ou de circulation, l'absence d'éléments probants attestant un transport direct, des cas de certificats non visés ou non estampillés par les autorités compétentes du pays bénéficiaire/partenaire ou présentant un cachet différent du cachet authentique communiqué à la Commission par les autorités du pays concerné, ainsi que des certificats qui ne coïncident pas avec les pièces justificatives des importations. Ces erreurs sont apparues dans 10 % des cas en Allemagne, 11 % des cas en France et 38 % des cas au Royaume-Uni.

## 65

Le second échantillon statistique était composé de 30 importations réalisées en 2011 dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels. Il a fait l'objet de vérifications par la Cour dans chacun des cinq États membres dans le but de déterminer:

- a) si les importations étaient en droit de bénéficier de mesures tarifaires préférentielles;
- b) et, dans la négative, si les autorités douanières avaient initié une vérification a posteriori des infractions au moyen du dispositif de coopération administrative.

46 Combinaison de critères de risque et de domaines de contrôle (par exemple type de marchandise, pays d'origine) indiquant l'existence d'un risque et conduisant à proposer la réalisation d'un contrôle.

47 Le délai maximum de dix mois dont disposent les pays bénéficiaires/partenaires pour répondre aux demandes de coopération administrative devrait être pris en considération afin d'éviter que les faits soient prescrits.

48 Aucune déclaration de cette nature concernant des importations dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels n'a été sélectionnée par le système de gestion des risques en vue d'un contrôle documentaire ex post en 2009 ou 2010, tandis que le pourcentage de déclarations de ce type sélectionnées en vue d'un contrôle documentaire s'élevait à 0,0209 % en 2011 et à 0,0289 % en 2012.

49 Procédure simplifiée en vertu de laquelle un opérateur présente la marchandise en douane et dépose soit un formulaire de déclaration simplifiée, soit un document commercial (par exemple une facture) au lieu d'une déclaration détaillée normale.

50 Procédure simplifiée en vertu de laquelle un opérateur reçoit les marchandises directement dans ses locaux (ou dans un autre lieu désigné) et, en règle générale, la déclaration en douane est déposée et la mainlevée des marchandises obtenue par inscription dans les livres comptables de l'opérateur.

51 À savoir 167 millions d'euros pour l'Allemagne, 176 millions d'euros pour la France et 312 millions d'euros pour le Royaume-Uni.

### 66

Les résultats obtenus sur cet échantillon font apparaître des faiblesses au niveau des contrôles en Allemagne, en Espagne et au Royaume-Uni. Les erreurs relevées étaient de même nature que celles détectées dans l'échantillon de 2009, à savoir l'absence de certificats d'origine ou de circulation, des cas de certificats présentant un cachet ou émis par un bureau de douane qui ne correspondent pas aux informations communiquées à la Commission par les autorités des pays bénéficiaires/partenaires, ainsi que des certificats qui ne coïncident pas avec les pièces justificatives des importations. Ces erreurs sont apparues dans 7 % des cas en Allemagne, 7 % des cas en Espagne et 23 % des cas au Royaume-Uni.

### 67

Toutefois, la prescription ne s'appliquera qu'en 2014 aux erreurs relevées dans l'échantillon de 2011 et les autorités douanières des États membres peuvent d'ici là transmettre les certificats d'origine et de circulation pour vérification aux pays bénéficiaires/partenaires dans le cadre des dispositifs de coopération administrative. Le cas échéant, les dettes pourront encore être recouvrées. Par conséquent, la Cour n'a pas fait d'extrapolation à partir des erreurs relevées.

### **Faiblesses affectant la gestion de la coopération administrative par les autorités des États membres sélectionnés**

### 68

Les autorités des États membres envoient des demandes de coopération administrative aux pays bénéficiaires/partenaires en cas de doute raisonnable concernant l'octroi d'un traitement préférentiel ou de manière aléatoire. Dans le premier cas de figure, en l'absence de réaction ou de réponse

satisfaisante dans les dix mois, le traitement tarifaire préférentiel doit être refusé et une procédure de recouvrement engagée<sup>52</sup>. Dans le cas de demandes aléatoires, le traitement tarifaire préférentiel est maintenu même en l'absence de réponse des pays bénéficiaires/partenaires.

### 69

Les dispositifs de coopération administrative ont été testés sur la base d'un autre échantillon de 30 demandes envoyées en 2011 aux pays bénéficiaires/partenaires par chaque État membre sélectionné. La Cour a ainsi vérifié si:

- a) une fois que le délai initial de réponse a expiré (généralement six mois), un rappel a été envoyé au pays bénéficiaire/partenaire;
- b) en l'absence de réaction ou de réponse satisfaisante dans le délai supplémentaire de quatre mois, une procédure de recouvrement a été engagée.

### 70

La Cour a constaté des insuffisances affectant la gestion de la coopération administrative en Espagne, en France et en Italie.

### 71

Les douanes espagnoles ont envoyé 11 demandes aux Philippines, mais leurs courriers leur ont été retournés. Elles n'ont ensuite pris aucune initiative pour trouver un moyen de contacter les autorités compétentes du pays bénéficiaire ou pour engager une procédure de recouvrement de la dette après dédouanement.

52 Pour autant que toutes les conditions énoncées dans les dispositions applicables et la jurisprudence, notamment dans l'arrêt de la Cour de justice du 9 mars 2006 dans l'affaire C-293/04 *Beemsterboer* [2006] Rec. I-2284, soient réunies.

## Observations

### 72

En Italie, les autorités douanières n'avaient pas engagé de recouvrement après dédouanement en février 2013, alors que l'octroi d'un traitement préférentiel avait été démenti par le pays bénéficiaire dans sa réponse à quatre demandes de coopération administrative. Dans 10 autres cas, les procédures de recouvrement après dédouanement ont été retardées.

### 73

Les autorités douanières françaises n'entament pas de procédure de recouvrement après dédouanement lorsque les pays bénéficiaires/partenaires répondent tardivement aux demandes de coopération administrative aléatoires. Même dans les cas où ces réponses tardives confirment le défaut de validité ou d'authenticité de certificats de circulation ou de certificats d'origine, les autorités douanières françaises n'engagent aucune procédure de recouvrement (voir point 68).

### Les systèmes de gestion des risques des États membres n'intègrent pas toujours les communications d'assistance mutuelle

### 74

Dès que l'OLAF a connaissance d'opérations contraires ou paraissant être contraires aux dispositions des accords commerciaux préférentiels, il envoie des communications AM (assistance mutuelle) aux États membres. Afin de prévenir toute perte pour le budget de l'UE, ces derniers sont supposés saisir cette information dans leurs systèmes de gestion des risques.

### 75

La Cour a examiné, dans chacun des cinq États membres sélectionnés, un échantillon de 30 importations pour lesquelles l'OLAF a émis des communications AM. Cet examen a révélé que l'Allemagne, l'Espagne et la France n'ont pas saisi les informations correspondantes dans leurs systèmes de gestion des risques.

### Les procédures de recouvrement de trois des États membres sélectionnés comportent des erreurs

### 76

La Cour a vérifié si les États membres sélectionnés ont réagi sans délai aux rapports de l'OLAF. Ceux-ci présentent de manière synthétique les résultats des enquêtes relatives à l'origine des produits et peuvent permettre aux États membres de repérer les importations susceptibles de ne pas être éligibles à un traitement tarifaire préférentiel et de procéder au recouvrement de la dette douanière. Les autorités douanières des États membres ont trois mois pour engager la procédure de recouvrement<sup>53</sup>. Tout retard pourrait entraîner la prescription de la dette douanière.

### 77

La Cour a relevé deux cas, en Espagne et au Royaume-Uni, représentant un montant supérieur à 2 millions d'euros, frappés de prescription en raison de la réaction tardive des autorités douanières des États membres aux rapports de l'OLAF. Dans un autre cas, les autorités douanières françaises n'ont pas engagé de procédure de recouvrement après que leurs homologues espagnols leur ont signalé un certificat de circulation non valide.

53 Dans son arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2010 dans l'affaire C-442/08 opposant la Commission européenne à la République fédérale d'Allemagne, points 47, 59 et 81, la Cour de justice fait état d'un délai de trois mois après la transmission du courrier par la Commission pour communiquer au redevable le montant des droits à l'importation légalement dus.

### 78

Afin d'assurer l'application uniforme du droit de l'UE, la réglementation douanière confère à la Commission le pouvoir de décision en ce qui concerne les demandes de remise ou de remboursement<sup>54</sup>. L'arrêt de la Cour de justice du 20 novembre 2008 dans l'affaire C-375/07, Heuschen & Schrouff, établit que «lorsqu'elle a connaissance, au cours de la procédure engagée devant elle, de la saisine de la Commission [...], une juridiction nationale [...] saisie d'un recours contre l'avis de mise en recouvrement de droits à l'importation, doit éviter de prendre des décisions qui vont à l'encontre d'une décision envisagée par la Commission [...]. Ceci implique que la juridiction de renvoi, qui ne peut substituer son appréciation à celle de la Commission, puisse surseoir à statuer dans l'attente de la décision de la Commission».

### 79

D'après les termes de cet arrêt, une juridiction nationale ne doit pas statuer sur une affaire tant que la Commission n'a pas rendu de décision. La Cour a cependant relevé un cas en Espagne où une juridiction nationale n'a pas sursis à statuer alors que la Commission avait été saisie de l'affaire en question. Il s'en est suivi une perte pour le budget de l'UE de plus de 600 000 euros.

### 80

Le risque existe donc que les importateurs saisissent simultanément les deux niveaux de juridiction et choisissent le plus favorable pour eux, ce qui compromet l'utilité et l'efficacité du système de remise et de remboursement.

## Des faiblesses ont été relevées au niveau de la supervision, par la Commission, des États membres et des pays bénéficiaires/partenaires dans le cadre des accords commerciaux préférentiels

### 81

La Cour a examiné les activités de suivi et d'inspection de la Commission destinées à assurer la fiabilité et la cohérence de la mise en œuvre des accords commerciaux préférentiels dans les États membres et les pays bénéficiaires/partenaires. Cet examen a fait apparaître les faiblesses ci-après.

## La Commission a réalisé peu de visites d'évaluation préalable et n'a effectué aucune visite de contrôle dans les pays bénéficiant d'un traitement préférentiel

### 82

La Commission devrait évaluer sur la durée la capacité du pays (ou du groupement de pays) bénéficiant d'un traitement préférentiel à gérer le régime ainsi que les règles et procédures y afférentes, sur la base d'une analyse des risques<sup>55</sup>. La Cour a constaté qu'une évaluation préalable de ce type n'a eu lieu que pour un nombre restreint de pays partenaires.

54 Demande de remise/ remboursement et de non-recouvrement a posteriori en vertu des articles 871 et 905 des DAC.

55 Conformément au point 3.2 du document COM(2005) 100 final du 16 mars 2005.

### 83

La communication de la Commission sur le sujet<sup>56</sup> prévoit la réalisation de visites de contrôle dans les pays bénéficiant d'un traitement préférentiel. La Commission n'a pas effectué de visite de contrôle afin de vérifier la bonne mise en œuvre du régime.

### 84

Cette situation pourrait être lourde de conséquences sur le plan financier, car l'absence de visite de contrôle peut constituer un motif à l'appui des demandes de remboursement ou de remise de la dette douanière recouvrée a posteriori déposées par les importateurs lorsqu'il apparaît que les marchandises n'étaient pas éligibles au régime préférentiel<sup>57</sup>.

### 85

La communication de la Commission prévoit par ailleurs la mise en place d'un système de rapport périodique de la part des pays bénéficiaires au sujet de la gestion et du contrôle de l'origine préférentielle. La Cour a vérifié si un tel système avait été établi dans les pays bénéficiaires du SPG et a constaté qu'il n'en était rien.

### 86

La Cour a également procédé à un examen des activités d'inspection de la Commission dans le domaine des accords commerciaux préférentiels et a constaté que cette dernière faisait généralement porter ses contrôles RPT dans les États membres sur les questions d'origine préférentielle, y compris la stratégie de contrôle y afférente. Des contrôles RPT ne peuvent pas être pratiqués dans les pays bénéficiaires/partenaires.

## La Commission a pris des mesures pour garantir le bon fonctionnement des dispositifs de coopération administrative, mais des problèmes subsistent

### 87

La Commission s'est efforcée d'assurer une communication continue et simplifiée des informations nécessaires dans le cadre de la coopération administrative entre les États membres, les pays bénéficiaires et elle-même.

### 88

Pendant, les États membres sélectionnés ont informé la Cour qu'ils rencontraient des difficultés avec des pays tels que les Philippines, l'Inde, l'Indonésie, la Malaisie, le Viêt Nam, la République dominicaine et les Émirats arabes unis, qui réagissent tardivement aux demandes de coopération administrative et transmettent des réponses dont la qualité n'est pas satisfaisante.

### 89

La Commission demande régulièrement aux États membres de lui fournir des statistiques concernant les demandes de coopération administrative adressées aux pays bénéficiaires/partenaires. C'est sur la base des informations qu'ils fournissent que la Commission planifie ses activités de suivi et sélectionne les pays requérant une attention particulière. Toutefois, les informations fournies par les États membres étaient de mauvaise qualité, car elles ne permettaient pas de faire la distinction entre les demandes envoyées de manière aléatoire et celles motivées par un doute raisonnable (voir point 68).

56 Voir note de bas de page 55.

57 Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire C-204/07 P, la Cour de justice estime que dès lors que, dans un cas déterminé, la Commission n'a pas fait pleinement usage des prérogatives de surveillance et de contrôle dont elle dispose dans le cadre dudit accord d'association en vue d'en assurer l'application correcte, son manquement est constitutif d'une situation particulière au sens de l'article 239 du code des douanes communautaire justifiant le remboursement ou la remise des droits à l'importation perçus sur le fondement de certificats soit inauthentiques, soit irréguliers.

### **Les enquêtes relatives à l'origine des produits menées par l'OLAF sont essentielles, mais leur suivi financier présente des faiblesses**

#### **90**

Parallèlement aux communications AM qu'il adresse aux États membres pour leur signaler des importations suspectées de contourner la condition d'origine, l'OLAF enquête sur l'origine des produits dans les pays bénéficiaires/partenaires afin d'assurer, en coopération avec les autorités compétentes, que les marchandises importées dans l'UE sont bien éligibles à des mesures tarifaires préférentielles. En vue de vérifier l'efficacité du rôle de l'OLAF dans la protection des intérêts financiers de l'UE dans le domaine des accords commerciaux préférentiels, la Cour a examiné un échantillon de dix enquêtes portant sur l'origine préférentielle. Elle a constaté que, dans tous les cas sauf un<sup>58</sup>, l'OLAF est parvenu, dans le cadre de ses enquêtes, à démontrer que les marchandises importées n'étaient pas éligibles à des mesures tarifaires préférentielles.

#### **91**

Les indicateurs de performance actuellement utilisés par l'OLAF pour évaluer l'efficacité et l'efficacité de ses enquêtes (par exemple le nombre de dossiers ouverts donnant lieu à une enquête et le nombre d'enquêtes débouchant sur une recommandation) ne permettent pas de relier l'affaire, le montant de RPT en jeu et le montant effectivement recouvré.

#### **92**

La Cour a relevé des cas de prescription dans le cadre du suivi financier des enquêtes de l'OLAF dus au fait que les États membres n'ont pas procédé aux recouvrements en temps utile<sup>59</sup>, ainsi que des situations où il a été impossible de déterminer le taux de recouvrement effectif des droits de douane éludés estimés par l'OLAF dans son rapport<sup>60</sup>.

### **Le recours à des mesures de prévention et de réaction pour protéger les intérêts financiers de l'UE a été insuffisant**

#### **93**

La Cour a examiné les autres activités que la Commission a menées pour protéger les intérêts financiers de l'UE en empêchant des marchandises importées de bénéficier de mesures tarifaires préférentielles auxquelles elles ne sont pas éligibles et, à défaut, en recouvrant les RPT dues.

#### **94**

Les États membres n'ont pas toujours pris les mesures appropriées lors de la réception d'une communication AM, comme l'obligation d'un dépôt de garantie pour les importations faisant l'objet d'une enquête.

58 Enquête portant sur des importations de surimi dont l'origine déclarée était la Thaïlande.

59 L'Espagne et le Royaume-Uni, voir point 77.

60 Au Royaume-Uni.

95

L'absence de telles mesures a amené des États membres à déclarer les montants dus irrécouvrables lorsque l'importateur est en état de cessation de paiement et met un terme à ses activités économiques (voir **encadré 2**).

96

Des mesures de précaution et de sauvegarde devraient être appliquées en l'absence de contrôles suffisants ou de coopération, y compris en l'absence d'assistance dans les enquêtes visant à lutter contre la fraude. Ces mesures peuvent prendre la forme d'avis aux importateurs<sup>61</sup>, d'une suspension des préférences<sup>62</sup> lorsque la législation le prévoit, et d'une éventuelle responsabilité financière du pays en faute<sup>63</sup>.

97

Les États membres doivent communiquer à la Commission<sup>64</sup> le montant de RPT ayant fait l'objet d'un remboursement/d'une remise ou les recouvrements a posteriori auxquels ils ont dû renoncer en raison d'erreurs administratives commises par les autorités de pays bénéficiaires/partenaires. Pour la période 2007-2012, le montant de RPT ainsi perdues s'est élevé à plus de cinq millions d'euros. Cette somme est définitivement perdue pour le budget de l'UE.

98

En vue de remédier à cette situation, la Commission a introduit la clause de traitement des erreurs administratives dans tous les accords commerciaux préférentiels négociés depuis 2006. Cette clause constitue une avancée dans la protection des intérêts financiers de l'UE.

99

L'**encadré 3** présente d'autres cas où le recours à des mesures de prévention ou de réaction a été insuffisant.

**Les dispositions légales des accords commerciaux préférentiels ne comportent pas suffisamment de garanties pour protéger les intérêts financiers de l'UE**

**Complexité des règles de cumul**

100

Le cumul permet aux produits originaires d'un pays A de subir une transformation supplémentaire ou d'être incorporés à des produits originaires d'un pays B, comme s'ils étaient originaires du pays B. Le produit qui en résulte aura l'origine du pays B. L'ouvroison ou la transformation réalisées dans chaque pays partenaire/bénéficiaire sur des produits originaires ne doit pas nécessairement être une «ouvroison ou transformation suffisante» comme exposé dans les règles d'origine normales<sup>65</sup>.

61 Conformément aux dispositions de l'article 220, paragraphe 2, point b, du CDC, *in fine*, les importateurs ne peuvent pas invoquer la bonne foi dans leurs demandes de dispense de prise en compte a posteriori de la dette douanière si la Commission a publié au Journal officiel de l'UE un avis signalant des doutes fondés en ce qui concerne la bonne application du régime préférentiel par le pays bénéficiaire.

62 La «clause antifraude».

63 Il s'agit de la clause «Traitement des erreurs administratives», généralement formulée ainsi: «En cas d'erreur commise par les autorités compétentes dans la gestion du système préférentiel à l'exportation et, notamment, dans l'application des dispositions du protocole du présent accord concernant la définition des produits originaires et les méthodes de coopération administrative, lorsque cette erreur a des conséquences en ce qui concerne les droits à l'importation, la partie contractante qui subit ces conséquences peut demander à (l'organe institutionnel compétent au titre de l'accord) d'examiner les possibilités d'adopter toutes les mesures qui s'imposent pour remédier à la situation.»

64 Conformément aux dispositions des articles 871 et 905 des DAC (cas de remise ou de remboursement), de l'article 870, paragraphe 1, et de l'article 904 bis, paragraphe 1, des DAC (liste des cas notifiés à la DG Budget), ainsi que de l'article 870, paragraphe 2, et de l'article 904 bis, paragraphe 2, des DAC (liste des cas notifiés à la DG Fiscalité et union douanière).

65 Il s'agit généralement d'accroître la valeur finale des marchandises exportées.

Encadré 2

**Exemples de droits de douane non perçus en raison de l'absence de mesures de prévention et de réaction adoptées par les États membres**

En 2007, les autorités douanières polonaises ont entrepris de percevoir les droits de douane dus à l'importation d'ail en provenance de Turquie sous couvert de faux certificats de circulation. Le recouvrement n'a pu avoir lieu en raison de l'insolvabilité de l'importateur. Un montant de 0,4 million d'euros a été déclaré irrécouvrable, avec comme conséquence une perte équivalente pour le budget de l'UE en 2012.

Un dépôt de garantie aurait permis d'éviter cette situation.

## 101

Des pays bénéficiaires/partenaires demandent l'application du cumul lors des négociations commerciales de manière à ce que leurs exportations puissent profiter pleinement de l'accord commercial préférentiel, en particulier lorsqu'ils ne disposent pas de l'infrastructure industrielle nécessaire aux transformations requises par les règles d'origine normales.

## 102

Les règles de cumul sont d'une grande complexité. Il importe donc que les autorités des pays bénéficiaires/partenaires disposent d'une grande expertise et d'excellentes connaissances en la matière. Plusieurs enquêtes de l'OLAF<sup>66</sup> ont en effet révélé que les capacités administratives nécessaires pour saisir la complexité des règles de cumul du SPG faisaient défaut à certains pays bénéficiaires.

66 Par exemple, les enquêtes menées par l'OLAF sur le thon aux Seychelles, en Colombie, au Salvador, en Équateur et en Thaïlande. Enquête à Curaçao sur les importations de sucre brut de canne déclaré comme originaire des Antilles néerlandaises. Enquête au Cambodge sur les exportations de bicyclettes vers l'UE dans le cadre du régime SPG.

### Encadré 3

#### La Cour a constaté que la Commission n'a pas suffisamment eu recours à des mesures de prévention et de réaction pour lutter contre la fraude et protéger les intérêts financiers de l'UE

- a) Un avis aux importateurs de thon en provenance de Thaïlande a été publié par la DG Fiscalité et union douanière deux ans après que l'OLAF en a fait la demande. De plus, l'OLAF est allé jusqu'à suggérer d'envisager la suspension du régime préférentiel applicable aux produits transformés issus du thon dont l'origine déclarée est la Thaïlande. La Commission n'a pas proposé qu'une telle mesure soit appliquée.
- b) La Commission n'a publié ni en slovaque ni en hongrois un avis aux importateurs de produits du secteur du sucre en provenance de Croatie<sup>67</sup>. Si cet avis avait été publié dans ces langues, l'importateur n'aurait pas pu invoquer la bonne foi<sup>68</sup>, ce qui est en partie à l'origine du non-recouvrement d'un montant d'un million d'euros<sup>69</sup>.
- c) La Commission n'a pris aucune mesure à la suite de la publication de l'avis aux importateurs de thon en provenance d'El Salvador<sup>70</sup>, et ce malgré une communication<sup>71</sup> lui enjoignant d'effectuer un suivi des contrôles a posteriori de l'origine du thon importé. Selon les résultats de ce suivi, la Commission décide si elle propose ou non la suppression des préférences tarifaires.
- d) La clause antifraude ne figure pas dans l'accord commercial préférentiel avec la République de Corée. L'OLAF a diffusé plusieurs communications AM<sup>72</sup> concernant la description erronée de l'origine des importations de ce pays.

67 La Croatie a adhéré à l'Union européenne le 1<sup>er</sup> juillet 2013.

68 En vertu de l'article 220, paragraphe 2, point b), cinquième alinéa, du code des douanes communautaire.

69 Décision de la Commission du 21 octobre 2010 constatant qu'il n'est pas justifié de procéder à la prise en compte a posteriori des droits à l'importation dans un cas particulier (dossier REC 03/2010).

70 JO C 132 du 21.5.2010, p. 15.

71 JO C 348 du 5.12.2000, p. 4.

72 Entre autres MA 2007/002, MA 2007/022, MA 2007/047 et AMA 2010/027.

## Observations

### 103

Afin d'empêcher que les règles de cumul soient contournées, il conviendrait en outre que celui-ci se pratique entre des pays où elles sont identiques. Toutefois, les possibilités de cumul existant dans le cadre du SPG actuel entre les pays relevant d'un même groupe régional sont maintenues en dépit des divergences observées dans certains cas au niveau des règles d'origine entre les pays les moins avancés et les autres pays bénéficiaires.

### Abandon des certificats d'origine et de circulation au profit de l'autocertification

### 104

Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2003, la Cour estimait qu'un recours accru à l'autocertification, à savoir l'utilisation de déclarations sur facture comme preuves de l'origine, présenterait des avantages du point de vue des ressources propres. Cela tient au fait que les dispositions actuelles ne permettent pas aux importateurs de demander un remboursement/ une remise ou un non-recouvrement a posteriori au motif d'erreurs administratives<sup>73</sup> commises par les autorités des pays bénéficiaires/

partenaires lorsqu'une déclaration sur facture ou une pièce équivalente est utilisée pour certifier l'origine des marchandises. L'autocertification réduirait considérablement la fréquence des litiges impliquant des opérateurs dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels.

### 105

L'utilisation des certificats d'origine et des certificats de circulation reste néanmoins monnaie courante.

### Des moyens légaux limités pour lutter contre la fraude

### 106

Les accords commerciaux préférentiels réciproques n'offrent que peu de moyens de lutter contre la fraude. Pour que les droits dus selon les enquêtes de l'OLAF soient recouvrables, les autorités du pays partenaire dans lequel les irrégularités ont été relevées doivent accepter les constatations de l'Office et confirmer officiellement l'invalidité des certificats délivrés à tort (voir **encadré 4**).

73 Conformément aux dispositions de l'article 220, paragraphe 2, point b, et de l'article 236, paragraphe 1, du CDC.

#### Encadré 4

### Ail «mexicain»?

De l'ail importé en Espagne en mars 2012 et déclaré comme provenant du Mexique s'est révélé provenir de Chine d'après les résultats d'un test effectué en laboratoire à la demande de l'OLAF sur un échantillon prélevé sur cet arrivage. Les douanes espagnoles n'ont pas pu procéder à un recouvrement a posteriori des droits de douane éludés applicables aux importations d'ail en provenance de Chine, car les autorités mexicaines ont confirmé, en août 2013, la validité des certificats d'origine dans leur réponse à la demande de coopération administrative envoyée par les douanes espagnoles.

D'autres cas d'importation d'ail déclaré comme originaire du Mexique, mais dont il a été établi qu'il provenait de Chine, apparaissent actuellement dans d'autres États membres (au Royaume-Uni par exemple), mais la Commission a invité ces derniers à ne pas suspendre ou refuser le traitement préférentiel sans avoir demandé aux autorités mexicaines de vérifier les preuves de l'origine en question.

## 107

La Cour a constaté que la Commission n'a pas convenablement évalué toutes les répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels et que la perception de l'intégralité des recettes n'est pas garantie. Cependant, le recours aux analyses d'impact s'est accru et la qualité des analyses réalisées s'est améliorée.

### Évaluation des répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels

## 108

La Commission n'a pas toujours effectué d'évaluations ex ante et ex post en vue de mesurer les répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels. Les responsables politiques, les parties prenantes et les contribuables européens ne sont donc pas suffisamment informés des principaux avantages et inconvénients des différentes mesures envisageables en matière de politique commerciale et ne savent pas si la politique mise en œuvre a donné les résultats escomptés. Les recettes sacrifiées n'ont été évaluées que dans le cadre du SPG. La Commission ne dispose d'aucune information concernant les recettes sacrifiées chaque année du fait des accords commerciaux préférentiels en vigueur, ni d'aucune prévision à cet égard (voir points 26 à 31).

## 109

La Cour a relevé des faiblesses affectant la solidité de la quantification des impacts et la fiabilité des données utilisées pour réaliser les évaluations ex ante et ex post. De plus, l'utilité et l'exhaustivité des analyses effectuées dans les AI et dans les EID ont été limitées. Ces insuffisances sont susceptibles d'avoir une incidence sur la qualité des informations mises à la disposition des négociateurs et des responsables politiques (voir points 32 à 53).

### Réalisation des objectifs du SPG

## 110

L'évaluation intermédiaire du SPG montre que cette politique ne donne pas tous les résultats escomptés (voir points 54 et 55).

### Recommandations 1 à 4

Afin d'améliorer l'évaluation des répercussions économiques et la bonne gestion financière des accords commerciaux préférentiels, la Commission devrait:

1. sauf dans des cas dûment justifiés, réaliser une analyse d'impact et une évaluation de l'impact sur le développement durable pour chaque accord commercial préférentiel, de manière à fournir une analyse approfondie, exhaustive et quantifiée des répercussions économiques attendues, comprenant une estimation des recettes sacrifiées;
2. associer systématiquement Eurostat à l'évaluation de la qualité des sources statistiques utilisées dans les EID et veiller à ce que les analyses destinées aux négociateurs soient remises en temps et en heure;
3. réaliser des évaluations intermédiaires et ex post en vue d'apprécier dans quelle mesure les accords commerciaux préférentiels dont l'incidence est significative permettent d'atteindre les objectifs politiques fixés, et de déterminer comment améliorer leur performance dans des secteurs économiques essentiels. Ces évaluations devraient comprendre également une estimation des recettes sacrifiées;
4. assurer le suivi du régime SPG applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 afin de veiller à ce qu'il atteigne mieux ses objectifs politiques de lutte contre la pauvreté dans le monde et de promotion du développement durable.

## Conclusions et recommandations

### Contrôles douaniers pratiqués par les autorités des États membres sélectionnés

#### 111

La perception des recettes est menacée en raison des faiblesses qui affectent les contrôles douaniers réalisés dans le cadre des accords commerciaux préférentiels dans les États membres sélectionnés. Il peut en résulter, pour le budget de l'UE, un manque à gagner estimé à 655 millions d'euros pour l'exercice 2009. Cette somme représente environ 6 % du montant brut des droits à l'importation perçus cette année-là dans les cinq États membres sélectionnés (voir points 56 à 73 ainsi que 76 et 77).

#### 112

Les systèmes de gestion des risques mis en place par les États membres n'intègrent pas toujours les communications AM, ce qui empêche ces derniers d'assurer le même niveau de protection des intérêts financiers de l'UE (voir points 74 et 75).

### Supervision, par la Commission, des États membres et des pays bénéficiaires/partenaires

#### 113

Le système de remboursement et de remise présente des faiblesses, car les autorités nationales et la Commission peuvent prendre des décisions divergentes sur la même affaire (voir points 78 à 80).

#### 114

La capacité des pays bénéficiant d'un traitement préférentiel à gérer les régimes n'a que rarement fait l'objet d'une évaluation par la Commission. De plus, aucune visite de contrôle n'a été effectuée. Par conséquent, la Commission n'a pas l'assurance que ces pays sont en mesure de garantir que seules des marchandises éligibles sont exportées dans le cadre des régimes commerciaux préférentiels (voir points 81 à 86).

#### 115

La Commission a pris des mesures pour veiller au bon fonctionnement des dispositifs de coopération administrative avec les pays bénéficiaires/partenaires, mais des problèmes subsistent (voir points 87 à 89).

#### 116

Dans certains cas, le suivi financier des enquêtes menées par l'OLAF n'a pas été efficace et a entraîné la perte de droits dus, en application du principe de prescription (voir points 90 à 92).

#### 117

Le recours à des mesures de réaction pour protéger les intérêts financiers de l'UE a été insuffisant (voir points 93 à 99).

### Dispositions légales

#### 118

Les règles de cumul étant complexes, les pays bénéficiaires/partenaires éprouvent des difficultés à les appliquer (voir points 100 à 103).

## Conclusions et recommandations

### 119

Bien que les certificats d'origine et de circulation favorisent l'émergence de litiges, leur utilisation reste monnaie courante, ce qui complique la perception des droits de douane a posteriori, le cas échéant (voir points 104 et 105).

### 120

La position de l'UE dans les accords commerciaux préférentiels réciproques ne lui permet pas de protéger ses intérêts financiers de manière satisfaisante (voir point 106).

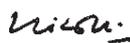
### Recommandations 5 à 13

Afin d'améliorer la protection des intérêts financiers de l'UE, la Commission devrait:

5. créer des profils de risque à l'échelle de l'UE pour les accords commerciaux préférentiels, de manière à ce que les États membres adoptent une approche commune de l'analyse des risques, afin de réduire les pertes pour le budget de l'Union;
6. vérifier que les États membres améliorent l'efficacité de leurs systèmes de gestion des risques et de leur stratégie de contrôle, afin de réduire les pertes pour le budget de l'Union;
7. encourager les États membres à prendre les mesures de précaution appropriées lorsqu'ils reçoivent une communication AM;
8. procéder à des évaluations et réaliser des visites de contrôle, fondées sur une analyse des risques, dans les pays bénéficiant d'un traitement préférentiel, notamment en ce qui concerne les règles d'origine et de cumul;
9. demander aux États membre d'améliorer la qualité des informations qu'ils fournissent en matière de coopération administrative;
10. effectuer un suivi des pays bénéficiant d'un traitement préférentiel avec lesquels la coopération administrative est problématique;
11. améliorer le suivi financier des enquêtes de l'OLAF afin d'éviter des pertes budgétaires pour l'Union dues à la prescription;
12. renforcer la position de l'UE dans les accords commerciaux préférentiels réciproques et recourir davantage à des mesures de précaution et de sauvegarde en les intégrant systématiquement dans les futurs accords commerciaux;
13. favoriser l'abandon des certificats d'origine et des certificats de circulation au profit de l'autocertification des exportateurs.

Le présent rapport a été adopté par la chambre IV, présidée par M. Louis GALEA, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 18 mars 2014.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Président*

## Statistiques relatives aux accords commerciaux préférentiels pour l'année 2011

### Liste des États membres ayant importé le plus dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels en 2011

État membre	Valeur des importations (en milliards d'euros)	Pourcentage
Allemagne	55	23 %
France	30	12 %
Italie	29	12 %
Royaume-Uni	27	11 %
Pays-Bas	22	9 %
Espagne	19	8 %
Belgique	12	5 %
Suède	7	3 %
Autriche	7	3 %
Pologne	5	2 %
Autres	30	12 %
<b>Total</b>	<b>243</b>	<b>100 %</b>

### Liste des pays bénéficiaires/partenaires ayant exporté le plus dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels en 2011

Bénéficiaire/Partenaire	Valeur des exportations (en milliards d'euros)	Pourcentage
Suisse	38	16 %
Turquie	37	15 %
Inde	18	8 %
Norvège	13	6 %
Bangladesh	8	3 %
Russie	7	3 %
Tunisie	7	3 %
Afrique du Sud	6	3 %
Maroc	6	3 %
Thaïlande	6	2 %
Autres	97	38 %
<b>Total</b>	<b>243</b>	<b>100 %</b>

Source: Comext.

## Vue d'ensemble des évaluations ex ante des accords commerciaux préférentiels effectuées par la Commission

### Normes

**Évaluations ex ante:** conformément à l'article 21, sous l'intitulé «Principe de bonne gestion financière», du règlement n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, «toute proposition de programme ou d'activité occasionnant des dépenses ou une diminution des recettes pour le budget fait l'objet d'une évaluation ex ante». Cette disposition était en vigueur du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 21 août 2006.

**Analyses d'impact:** en 2003, la Commission a instauré l'obligation de réaliser des analyses d'impact intégrées pour toutes ses initiatives politiques majeures: «l'analyse d'impact sera appliquée aux principales initiatives présentées par la Commission dans sa stratégie de politique annuelle ou son programme de travail, qu'il s'agisse de propositions de réglementation ou d'autres propositions ayant un impact économique, social ou environnemental [...] telles que [...] les orientations de négociation des accords internationaux qui ont un impact économique, social ou environnemental»<sup>1</sup>. Depuis 2005, «les analyses d'impact, y compris sur la compétitivité, qui précèdent le lancement d'initiatives ou accompagnent tout le processus législatif, **doivent devenir automatiques**»<sup>2</sup>.

«Les AI sont nécessaires pour les principales initiatives de la Commission et pour celles qui auront les retombées les plus importantes. Ce sera notamment le cas de toutes les propositions législatives du programme législatif et de travail de la Commission, de toutes les propositions législatives ne relevant pas du programme législatif et de travail mais qui ont des incidences économiques, sociales et environnementales clairement identifiables [...] et de toutes les initiatives non législatives [...] qui définissent les futures politiques»<sup>3</sup>.

---

1 COM(2002) 276 final.

2 COM(2005) 12 final.

3 SEC(2009) 92 — Lignes directrices concernant l'analyse d'impact.

Pays parties à l'accord commercial préférentiel	Cas dans lesquels une analyse d'impact ou une évaluation ex ante était requise	
	AI/Rapport d'évaluation ex ante	Pertinence de l'évaluation
Monténégro	Aucune évaluation ex ante	s.o.
Bosnie-Herzégovine	Aucune évaluation ex ante	s.o.
Serbie	Aucune évaluation ex ante	s.o.
Amérique centrale	AI	X
Communauté andine	AI	X
République de Corée	AI	X
Inde	AI	X
Canada	Aucune AI	s.o.
Maroc (accord de libre-échange complet et approfondi)	Aucune AI	s.o.
Règlement n° 980/2005 relatif au SPG	Aucune évaluation ex ante	s.o.
Règlement n° 732/2008 relatif au SPG	AI	X
Règlement n° 978/2012 relatif au SPG	AI	√
Moldavie	Aucune AI	s.o.

Légende:

s.o. = Sans objet

√ = Satisfaisante

X = Globalement insatisfaisante

Aucune analyse d'impact ou évaluation ex ante n'était requise pour les accords commerciaux préférentiels suivants:

Andorre, Turquie, Saint-Marin, Îles Féroé, Espace économique européen (Islande, Norvège et Liechtenstein), Suisse, ancienne République yougoslave de Macédoine, Croatie, Albanie, Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, territoires palestiniens occupés, Syrie, Tunisie, Chili, Mexique, Afrique du Sud, Mercosur, États du Cariforum, Côte d'Ivoire, Cameroun, AOA (Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Zambie et Zimbabwe), SADC (Botswana, Lesotho, Mozambique et Swaziland), États du Pacifique, règlement d'accès au marché conclu avec les pays ACP, pays et territoires d'outre-mer, ainsi que Ceuta et Melilla.

## Norme

**Évaluations de l'impact sur le développement durable (EID):** en 1999, la Commission européenne a décidé d'intégrer le développement durable dans les négociations commerciales en mettant au point un nouvel outil d'évaluation baptisé «Évaluations de l'impact du commerce sur le développement durable»<sup>4</sup>.

Pays parties à l'accord commercial préférentiel	Cas dans lesquels une EID était requise	
		Pertinence de l'évaluation
Croatie	Aucune EID	s.o.
Albanie	Aucune EID	s.o.
Monténégro	Aucune EID	s.o.
Bosnie-Herzégovine	Aucune EID	s.o.
Serbie	Aucune EID	s.o.
Algérie	EID <sup>5</sup>	X
Égypte	EID	X
Israël	EID	X
Jordanie	EID	X
Liban	EID	X
Maroc	EID	X
Territoires palestiniens occupés	EID	X
Syrie	EID	X
Tunisie	EID	X
Amérique centrale	EID	√

Légende:

s.o. = Sans objet

√ = Satisfaisante

X = Globalement insatisfaisante

- 4 Préface de P. Mandelson, ancien commissaire européen chargé du commerce, au manuel de la Commission sur l'évaluation de l'impact du commerce sur le développement durable.
- 5 L'EID de la zone euro-méditerranéenne de libre-échange concerne les accords commerciaux préférentiels conclus avec l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, les territoires palestiniens occupés, la Syrie et la Tunisie.

Pays parties à l'accord commercial préférentiel	Cas dans lesquels une EID était requise	
		Pertinence de l'évaluation
Chili	EID	X
Communauté andine	EID	X
République de Corée	EID	√
Inde	EID	X
Canada	EID	√
Accord de libre-échange complet et approfondi avec le Maroc	EID	X
Mercosur	EID	X
États du Cariforum	EID <sup>6</sup>	X
Côte d'Ivoire	EID	X
Cameroun	EID	X
AOA Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Zambie, Zimbabwe	EID	X
SADC Botswana, Lesotho, Mozambique, Swaziland	EID	X
États du Pacifique Papouasie - Nouvelle-Guinée, Fidji	EID	X

Légende:

s.o. = Sans objet

√ = Satisfaisante

X = Globalement insatisfaisante

Aucune EID n'était requise pour les accords commerciaux préférentiels suivants:

Andorre, Turquie, Saint-Marin, Îles Féroé, Espace économique européen (Islande, Norvège et Liechtenstein), Suisse, ancienne République yougoslave de Macédoine, Mexique, Afrique du Sud, règlement d'accès au marché conclu avec les pays ACP, pays et territoires d'outre-mer, règlement (CE) n° 980/2005 relatif au SPG, règlement (CE) n° 732/2008 relatif au SPG, règlement (UE) n° 978/2012 relatif au SPG, accord commercial préférentiel autonome avec la Moldavie, ainsi que Ceuta et Melilla.

6 L'EID des accords de partenariat économique avec les pays ACP concerne les APE conclus avec les États du Cariforum, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, les États d'Afrique orientale et australe (Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Zambie et Zimbabwe), la Communauté de développement de l'Afrique australe (Botswana, Lesotho, Mozambique et Swaziland) et les États du Pacifique (Papouasie - Nouvelle-Guinée et Fidji).

## Vue d'ensemble des évaluations intermédiaires et/ou ex post des accords commerciaux préférentiels effectuées par la Commission

### Norme

La Cour estime que des évaluations intermédiaires et des évaluations ex post devraient être effectuées pour tous les accords commerciaux préférentiels ayant une forte incidence économique, sociale et environnementale, trois ans après leur entrée en vigueur. Elles permettraient aux responsables politiques, aux parties prenantes et aux contribuables européens d'apprécier dans quelle mesure les accords commerciaux préférentiels atteignent réellement leurs objectifs politiques, dans le respect des principes de bonne gestion financière et d'obligation de rendre compte.

Dans sa communication intitulée «Commerce, croissance et affaires mondiales, la politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020»<sup>1</sup>, la Commission a annoncé qu'elle procéderait plus systématiquement à des évaluations ex post afin de surveiller l'incidence des accords commerciaux préférentiels existants.

Pays parties à l'accord commercial préférentiel	Cas dans lesquels une évaluation intermédiaire et/ou une évaluation ex post (EEP) étaient requises	
	Évaluations intermédiaires et/ou ex post	Pertinence de l'évaluation
Turquie	Aucune EEP	s.o.
Espace économique européen (Islande, Norvège, Liechtenstein)	Aucune EEP	s.o.
Suisse	Aucune EEP	s.o.
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Aucune EEP	s.o.
Croatie	Aucune EEP	s.o.
Albanie	Aucune EEP	s.o.

1 COM(2010) 612.

Pays parties à l'accord commercial préférentiel	Cas dans lesquels une évaluation intermédiaire et/ou une évaluation ex post (EEP) étaient requises	
	Évaluations intermédiaires et/ou ex post	Pertinence de l'évaluation
Monténégro	Aucune EEP	s.o.
Bosnie-Herzégovine	Aucune EEP	s.o.
Serbie	Aucune EEP	s.o.
Algérie	EEP <sup>2</sup>	X
Égypte	EEP	X
Israël	EEP	X
Jordanie	EEP	X
Liban	Aucune EEP	s.o.
Maroc	EEP	X
Territoires palestiniens occupés	Aucune EEP	s.o.
Syrie	Aucune EEP	s.o.
Tunisie	EEP	X
Chili	EEP	√
Mexique	EEP de six ALE	X
Afrique du Sud	EEP de six ALE	X
États du Cariforum	Aucune EEP	s.o.
États du Pacifique Papouasie - Nouvelle-Guinée, Fidji	Aucune EEP	s.o.
Pays et territoires d'outre-mer	Aucune EEP	s.o.
Règlement n° 980/2005 relatif au SPG	Rapport d'évaluation intermédiaire	√
Règlement n° 732/2008 relatif au SPG	Rapport d'évaluation intermédiaire	√
Moldavie	Aucune EEP	s.o.

Légende:

s.o. = Sans objet

√ = Satisfaisante

X = Globalement insatisfaisante

Aucune évaluation ex post n'était requise pour les accords commerciaux préférentiels suivants:

Andorre, Saint-Marin, Îles Féroé, Amérique centrale, Communauté andine, République de Corée, Inde, Canada, Maroc (accord de libre-échange complet et approfondi), Mercosur, Côte d'Ivoire, Cameroun, AOA (Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Zambie et Zimbabwe), SADC (Botswana, Lesotho, Mozambique et Swaziland), règlement d'accès au marché conclu avec les pays ACP, règlement (UE) n° 978/2012 relatif au SPG, ainsi que Ceuta et Melilla.

2 L'évaluation ex post de la zone euro-méditerranéenne de libre-échange concerne les accords commerciaux préférentiels conclus avec l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Maroc et la Tunisie.

## Approche d'audit dans les États membres sélectionnés

Les auditeurs ont analysé les instructions et procédures, la gestion des risques et les profils de risque, les contrôles ex ante et ex post, ainsi que la coopération administrative propres à chaque pays. La Cour a examiné la stratégie globale de contrôle appliquée par les autorités douanières de cinq États membres en ce qui concerne les accords commerciaux préférentiels. La valeur de leurs importations dans le cadre des accords commerciaux préférentiels représentait plus des deux tiers du total des importations bénéficiant de mesures tarifaires préférentielles.

Les contrôles douaniers réalisés dans les cinq États membres sélectionnés ont également fait l'objet d'une évaluation au cours de laquelle les échantillons aléatoires ci-après ont été testés:

- a) 60 importations relevant d'accords commerciaux préférentiels, datant de 2009 et frappées de prescription, afin de vérifier si les marchandises pouvaient effectivement bénéficier de mesures tarifaires préférentielles, ainsi que les mesures préventives, dissuasives et correctives adoptées par les autorités douanières pour assurer l'éligibilité des marchandises et, dans le cas contraire, percevoir les droits dus. Une extrapolation a été réalisée à partir des moins-perçus décelés dans l'échantillon afin d'estimer la perte potentielle de RPT pour l'Union;
- b) 30 importations relevant d'accords commerciaux préférentiels et datant de 2011, afin de vérifier si les marchandises pouvaient effectivement bénéficier de mesures tarifaires préférentielles, ainsi que les mesures préventives, dissuasives et correctives adoptées par les autorités douanières pour assurer l'éligibilité des marchandises et, dans le cas contraire, percevoir les droits dus;
- c) 30 importations datant de 2009 et ayant fait l'objet d'une communication AM, afin de vérifier si les États membres avaient systématiquement introduit des profils de risque automatisés dans leurs systèmes de gestion des risques;
- d) 30 demandes adressées en 2011 par les États membres aux pays bénéficiaires/partenaires dans le cadre de la coopération administrative, afin de tester si les droits de douane dus lorsque les marchandises n'étaient pas éligibles aux mesures tarifaires préférentielles étaient perçus en temps voulu.

## Limites du MEGC

### 1

Selon le Comité économique et social européen<sup>1</sup>, «les résultats de la modélisation présentés dans les EID sont [...] sans grande qualité informative pour les négociateurs ni les parties intéressées faute de constater des impacts significatifs ou suffisamment ciblés. Rendu difficile par l'absence ou le manque de fiabilité de données statistiques dans le secteur informel, l'EID ne rend pas suffisamment compte des répercussions éventuelles dans ce secteur».

### 2

La Commission comme les consultants externes ont souligné les limites inhérentes au MEGC:

- a) le MEGC ne peut être utilisé qu'à des fins de simulation et non de prévision<sup>2</sup> et la simulation d'effets à long terme donne des résultats peu substantiels<sup>3</sup>;
- b) le caractère quelque peu tautologique de sa structure, tous les résultats étant implicitement liés aux hypothèses posées et à l'étalonnage réalisé<sup>4</sup>;
- c) les produits sont regroupés dans de grandes catégories, ce qui empêche de déterminer de manière utile l'impact sur des produits spécifiques au sein de l'une de ces catégories, par exemple sur le blé de qualité moyenne dans le cadre d'une estimation de l'impact sur le «blé»<sup>5</sup>;
- d) différents pays, tels que la Russie, la Norvège, la Suisse et la Turquie, sont rassemblés dans un seul groupe, ce qui limite l'utilité de l'interprétation que l'on peut tirer des estimations de l'EGC pour ce groupe<sup>6</sup>;
- e) l'incapacité de la modélisation formelle à tenir compte de l'incidence de la libéralisation des investissements et des mesures facilitant la circulation des professionnels<sup>7</sup>;
- f) les résultats du MEGC ne se prêtent pas véritablement à des évaluations de l'incidence sociale en raison du manque d'informations ventilées au niveau des ménages<sup>8</sup>.

1 Point 2.6 de l'avis n° 818/2011 du Comité économique et social européen.

2 Point 11.5 de l'annexe 8 des lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact.

3 Selon le document de prise de position des services de la Commission européenne sur l'EID relative à l'accord de libre-échange entre l'UE et l'Inde de mars 2010, les effets à long terme constituent l'un des points particulièrement faibles du modèle d'équilibre général calculable, car le processus d'accumulation du capital repose inévitablement sur des hypothèses de base et ne tient aucun compte de la dynamique créée par le renforcement de l'intégration et de la concurrence.

4 Point 11.5 de l'annexe 8 des lignes directrices de la Commission concernant l'analyse d'impact.

5 *EU-Canada SIA Final Report Briefing Document* (Document préparatoire concernant le rapport final sur l'EID UE-Canada), juin 2011.

6 Voir note de bas de page 5 de la présente annexe.

7 Voir note de bas de page 5 de la présente annexe.

8 *EU-Andean Trade Sustainability Impact Assessment* (Évaluation de l'impact des échanges commerciaux entre l'UE et les pays andins sur le développement durable), rapport final, octobre 2009.

## Synthèse

**I**  
Les bénéfices économiques liés à la libéralisation des échanges sont bien connus et étayés par une documentation exhaustive dans l'ensemble de la littérature économique disponible. Par exemple, il est établi que la finalisation de toutes les négociations en cours (cycle de Doha et accords bilatéraux) permettrait de gagner un point de produit intérieur brut (PIB) dans l'Union. Les consommateurs devraient, quant à eux, avoir accès à une plus grande diversité de biens et de services. Enfin, plus de 36 millions d'emplois en Europe dépendent, directement ou indirectement, de notre capacité à faire du commerce avec le reste du monde<sup>1</sup>.

De surcroît, le régime SPG est, dans la pratique, l'instrument de développement par le commerce de l'Union: premièrement, à travers le régime TSA («tout sauf les armes»), qui accorde aux 50 États les plus pauvres du monde un accès au marché de l'Union en franchise de droits et sans contingent pour tous leurs produits (à l'exception des armes); deuxièmement, à travers les conditions préférentielles supplémentaires du régime secondaire SPG+, qui incite les pays en développement à poursuivre des objectifs de développement durable.

### III a)

Depuis 1999, toutes les grandes négociations commerciales multilatérales et bilatérales sont accompagnées d'une EID. En outre, depuis 2010, à une exception près<sup>2</sup>, toutes les négociations commerciales importantes sont également précédées d'une AI.

Tous les accords commerciaux ont pu s'appuyer sur une analyse de qualité des répercussions économiques et des incidences dans d'autres domaines. Dans le cadre de cette démarche, la Commission s'efforce toujours de respecter les normes applicables, qui ont évolué avec le temps.

1 «Commerce, croissance et affaires mondiales — La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020».

2 En 2011, le Conseil «Affaires étrangères» et le Conseil européen ont répondu au Printemps arabe en demandant l'ouverture de négociations avec le Maroc, la Tunisie, l'Égypte et la Jordanie. Cette décision politique a rendu superflue la réalisation d'une AI, qui aurait entraîné des retards excessifs dans l'ouverture des négociations.

La Commission utilise différentes techniques de modélisation, et principalement (mais pas seulement) le MEGC, en s'appuyant sur des données de la base de données du GTAP<sup>3</sup>. À ce jour, ce sont les meilleurs outils disponibles pour quantifier de manière aussi précise que possible les répercussions économiques des changements apportés aux politiques commerciales.

### III b)

Le système de préférences généralisées est un régime unilatéral qui vise à répondre, au moyen de réductions tarifaires, aux besoins structurels, notamment sociaux et économiques, existant de longue date dans les pays en développement. Si la Commission accepte cette observation, le SPG ne représente que l'un des éléments contribuant à la pleine concrétisation des bénéfices escomptés.

Le nouveau règlement SPG, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014, introduit des réformes d'envergure afin de mieux cibler les pays qui en ont le plus besoin.

### III c)

Les principales constatations de la Cour concernent des erreurs individuelles, notamment des documents ou des justificatifs manquants qui auraient dû être conservés par les importateurs.

### III d)

Concernant les visites de contrôle, la Commission agit dans le cadre de la base juridique en vigueur et dans le respect des dispositions applicables des accords commerciaux réciproques, tels qu'ils ont été approuvés par le Conseil et les États membres et, le cas échéant, par le Parlement européen.

3 Le recours à la base de données du GTAP pour la modélisation des MEGC est largement accepté dans le monde entier, par la quasi-totalité des organisations internationales comparables, telles que l'OMC, la Banque mondiale, l'OCDE, les Nations unies, le FMI et le gouvernement des États-Unis.

Si la base juridique des visites de contrôle dans les pays bénéficiaires n'est en place que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la Commission a pris, avant même cette date, un certain nombre de mesures de suivi et a fourni des explications aux pays bénéficiaires dans le cadre de la coopération administrative, notamment dans le contexte du SPG.

Néanmoins, un plan d'action de la Commission pour le suivi des règles d'origine préférentielles a été élaboré, dans le cadre duquel l'organisation de visites dans le pays bénéficiaire constitue l'une des mesures suggérées. Ce plan d'action couvrira tant les régimes unilatéraux, tels que le SPG, que les accords bilatéraux conclus avec des pays partenaires.

### III e)

La Commission prend note de la constatation de la Cour.

Depuis 2001, la Commission propose que tous les régimes commerciaux préférentiels de l'Union, tant autonomes que conventionnels, prévoient la possibilité d'un retrait temporaire des préférences en cas de problème particulier dans la gestion des préférences et/ou d'autres violations graves de la législation douanière ou de non-coopération. La Commission estime que l'expérience a montré que ces mesures de sauvegarde étaient suffisantes et continuera de proposer de les inclure dans tous les futurs accords commerciaux préférentiels.

La Commission fait remarquer que, dans un seul accord commercial préférentiel, conclu avec la Corée du Sud, les mesures de sauvegarde finalement arrêtées ne prévoient pas la possibilité d'un retrait temporaire des préférences, même si lesdites dispositions contiennent un mécanisme de consultation obligatoire. La Commission a confirmé la nature exceptionnelle de la formulation de compromis retenue pour rédiger les dispositions de sauvegarde convenues avec la Corée du Sud, au moment de l'adoption de la décision du Conseil relative à la signature de l'accord<sup>4</sup>.

4 JO L 127 du 14.5.2011, p. 4.

### IV a)

La Commission accepte la recommandation de la Cour concernant la réalisation d'une analyse d'impact et d'une évaluation de l'impact sur le développement durable pour chaque accord commercial préférentiel et la fourniture d'une justification en bonne et due forme en cas d'impossibilité de mener une AI ou une EID. Elle s'acquittera de cette tâche conformément aux lignes directrices en vigueur relatives aux AI et au manuel sur l'EID et a fourni une estimation des recettes sacrifiées dans sa dernière analyse d'impact pour le Japon et les États-Unis.

La Commission effectue déjà des AI et des EID en conformité tant avec les engagements pris qu'avec les bonnes pratiques. Depuis 1999, toutes les grandes négociations commerciales multilatérales et bilatérales sont accompagnées d'une EID et, depuis 2010 [à une exception près, voir réponse de la Commission au point III a)], toutes les négociations commerciales importantes sont également précédées d'une analyse d'impact.

### IV b)

Concernant la remise en temps et en heure des analyses, la Commission s'est engagée à entamer une EID au plus tard six mois après l'ouverture de négociations, afin de veiller à ce que ces analyses puissent contribuer de manière utile aux processus de négociation et d'approbation.

Eurostat est désormais systématiquement invité à participer aux groupes de pilotage qui suivent les EID.

La Commission souhaite intensifier la coopération concernant la qualité des sources statistiques dans le cadre d'une révision en cours de l'accord interservices entre la DG Commerce et Eurostat.

### IV d)

La Commission accepte la recommandation de la Cour au sujet des accords commerciaux préférentiels ayant une forte incidence économique, sociale et environnementale.

Cette mesure témoigne des engagements déjà pris par la Commission de procéder de manière plus systématique à une évaluation ex post des accords commerciaux préférentiels ayant une forte incidence économique, sociale et environnementale, pour aider à surveiller l'incidence des accords commerciaux de l'Union<sup>5</sup>.

5 COM(2010) 612, «Commerce, croissance et affaires mondiales».

### V a)

La Commission examinera plus en détail les cas particuliers dans lesquels de tels profils de risque seraient utiles et les modalités souhaitables de leur mise en œuvre dans le domaine des règles d'origine des accords commerciaux préférentiels.

### V b)

Dans le cadre des missions de contrôle qu'elle a menées ces dernières années, la Commission a mis l'accent sur l'efficacité des systèmes de gestion des risques et des stratégies de contrôle des États membres. Elle a produit des rapports thématiques sur ses missions relatives à la stratégie de contrôle douanier (2009), à la domiciliation (2011) et au transit (2012), qu'elle a présentés aux États membres au sein du comité consultatif des ressources propres et du groupe chargé de la politique douanière. Elle continuera de vérifier que les États membres renforcent l'efficacité de leurs systèmes de gestion des risques et de leurs stratégies de contrôle.

### V c)

La Commission continuera d'encourager les États membres à prendre toutes les mesures de précaution appropriées dès la réception des communications AM.

### V d)

L'évaluation de la capacité d'un pays bénéficiaire fait partie intégrante du processus de négociation avec chaque partenaire. Elle n'est cependant pas consignée dans un rapport d'évaluation formel. La Commission inclura une évaluation de cette capacité dans les études exploratoires formelles réalisées en amont des futures négociations.

De manière générale, les négociations offrent le cadre approprié à une évaluation par la Commission de la capacité des autorités des pays partenaires à gérer correctement l'accord.

### V e)

La Commission abordera cette question avec les États membres (pendant le suivi) en vue d'améliorer la qualité des informations fournies par ces derniers en matière de coopération administrative. La procédure d'établissement de rapports sera également simplifiée.

### V f)

La Commission fait remarquer que le recouvrement financier relève de la responsabilité des États membres.

L'OLAF continuera de fournir aux autorités compétentes des États membres toutes les informations nécessaires pour faciliter leurs actions en recouvrement.

De nouvelles dispositions figurant dans le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif aux enquêtes de l'OLAF<sup>6</sup> exigent des États membres qu'ils fournissent à l'Office des informations relatives aux mesures qu'ils ont prises en réponse à ses recommandations concernant, entre autres, le recouvrement des montants dus. Ces dispositions renforcent le contrôle des procédures de recouvrement par les États membres et améliorent le suivi financier des enquêtes de l'OLAF.

La Commission assure un suivi systématique de tous les cas signalés de responsabilité financière des États membres résultant de retards dans les procédures de recouvrement et continuera de le faire.

### V g)

Depuis 2001, la Commission propose que tous les régimes commerciaux préférentiels de l'Union, tant autonomes que conventionnels, prévoient la possibilité d'un retrait temporaire des préférences en cas de problème particulier dans la gestion des préférences et/ou d'autres violations graves de la législation douanière ou de non-coopération. La Commission estime que l'expérience a montré que ces mesures de sauvegarde étaient suffisantes et continuera de proposer de les inclure dans tous les futurs accords commerciaux préférentiels.

Fin 2013, la possibilité d'un retrait temporaire des préférences figurait déjà dans quatre régimes autonomes (dont le SPG), couvrant près de 200 pays, ainsi que dans les accords préférentiels conclus avec plus de 30 pays.

6 Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

La Commission négocie actuellement l'inclusion de dispositions prévoyant le retrait temporaire des préférences dans le cadre des accords commerciaux préférentiels conclus avec plusieurs partenaires, dont le Japon, le Viêt Nam, le Maroc, la Thaïlande et le Canada.

La Commission continuera de proposer l'introduction de la clause de traitement des erreurs administratives dans tous les accords commerciaux pour lesquels aucune autocertification n'aura été convenue.

## V h)

La Commission continuera d'encourager l'abandon des certificats d'origine et des certificats de circulation au profit de l'autocertification des exportateurs.

## Introduction

### 07

La Cour souligne à juste titre le rôle des AI et des EID. Elle ne reconnaît cependant pas l'importance d'outils tels que les études de faisabilité ou d'autres analyses économiques, qui ont également représenté, par le passé, un élément important pour la prise de décisions concernant certains des accords inclus dans l'échantillon retenu par la Cour.

### 08

Si le système des AI a été mis en place en 2002, son champ d'application a progressivement évolué et n'a pleinement intégré les accords préférentiels commerciaux ayant une forte incidence qu'en 2009.

### 09

La Commission interprète différemment l'obligation légale de réaliser une évaluation ex ante des accords commerciaux préférentiels entre 2002 et 2006.

L'obligation de réaliser une analyse d'impact a été progressivement mise en place à partir de 2003.

Depuis 2005, des analyses d'impact sont requises pour l'ensemble des initiatives visées dans le programme législatif et de travail de la Commission et, depuis 2009, pour les initiatives les plus importantes de la Commission et pour celles dont les répercussions sont les plus notables.

### 10

L'engagement de réaliser des EID a été pris en 1999 par le commissaire au commerce et s'est imposé comme une pratique établie dans le cadre des négociations commerciales menées sous la responsabilité de ses successeurs.

### 12

La Commission convient qu'il est important de réaliser des évaluations pour tous les accords commerciaux préférentiels ayant une forte incidence.

Dans le cadre de l'évaluation d'un accord commercial, il convient de laisser s'écouler suffisamment de temps pour pouvoir tirer des conclusions fiables à partir des données disponibles.

Les accords commerciaux prévoient souvent une entrée en vigueur progressive des engagements réciproques, sur une durée de cinq à sept ans<sup>7</sup>. Le calendrier de l'évaluation devrait tenir compte de la période pendant laquelle les incidences sont ressenties. C'est la raison pour laquelle la Commission considère qu'une évaluation menée trois ans seulement après l'entrée en vigueur d'un accord, comme le suggère la Cour, serait généralement trop précoce.

### 14

La Commission ne considère pas qu'une évaluation ex ante et ex post des recettes sacrifiées permettrait de fournir aux autorités budgétaires des prévisions annuelles concernant la perception des droits de douane suffisamment précises pour améliorer la gestion financière du budget de l'Union.

Les accords commerciaux préférentiels constituent un pan de la structure législative sur la base de laquelle les droits de douane sont perçus et mis à la disposition du budget de l'Union. Dès lors, des recettes ne sauraient être considérées comme sacrifiées à partir du moment où un accord commercial préférentiel est en place, pas plus qu'il n'y a de coûts budgétaires. Pour ses prévisions budgétaires en matière de RPT, la Commission doit avant tout s'appuyer sur des méthodes macroéconomiques. La méthode est toutefois en cours de révision et la Commission examinera dans quelle mesure d'autres éléments, tels que les répercussions des nouveaux accords commerciaux préférentiels, pourraient être pris en considération.

<sup>7</sup> Voir également COM(2013) 686, «Renforcer les fondements de la réglementation intelligente – Améliorer l'évaluation».

Les analyses d'impact menées depuis 2011 comprennent une estimation des recettes sacrifiées. Cependant, un calcul ex ante de cette nature ne peut fournir qu'une estimation de la réduction probable des ressources propres sous forme de droits de douane, sur la base des scénarios les plus vraisemblables dans le contexte de l'accord définitif. Quant aux effets économiques, il convient de signaler que, si les accords commerciaux préférentiels réduisent le taux des droits, ils entraînent également des bénéfices liés à la hausse des flux commerciaux, qui peuvent même se traduire par une augmentation du montant des droits de douane perçus.

## Étendue et approche de l'audit

### 21

La conclusion de la Cour repose sur l'analyse d'une période pendant laquelle le système d'analyse d'impact de la Commission était progressivement mis en place et l'évaluation systématique n'était pas encore requise. Dès lors, plusieurs accords figurant dans l'échantillon n'avaient pas pu faire l'objet d'une AI ou d'une EID étant donné la date de leur proposition et/ou de leur entrée en vigueur.

### 22

Les méthodes de travail relatives aux AI ont été progressivement mises en place au sein de la Commission, avec l'introduction de lignes directrices en 2005 et leur révision en 2009. Les normes actuelles, plus rigoureuses, ne devraient pas être utilisées pour évaluer des AI antérieures, réalisées alors que les systèmes étaient en pleine évolution. Afin de s'appuyer sur l'expérience recueillie au cours des cinq premières années, des lignes directrices relatives à l'EID ont été mises au point grâce à la publication, par les services de la Commission, du manuel sur l'EID en 2006.

## Observations

### 26

La Commission convient qu'il est important de procéder à des évaluations appropriées, tant ex ante qu'ex post, des répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels et de leurs autres incidences. Elle estime que tel est le cas depuis 1999.

### 27

La Commission considère que la réalisation d'AI ou d'évaluations ex ante n'était pas nécessaire pour les sept accords commerciaux préférentiels relevés par la Cour. Dans la plupart des cas, une AI ou une évaluation ex ante n'aurait apporté qu'une faible valeur ajoutée et aurait constitué un usage disproportionné des ressources, par exemple parce que des choix politiques avaient déjà été opérés au plus haut niveau en vue de chercher à conclure un accord ou que les mesures envisagées avaient des effets plus limités ou étaient par nature transitoires.

### 28

La Commission a procédé à une estimation des recettes sacrifiées dans l'ensemble des AI relatives à des accords commerciaux réalisées depuis 2010.

### 29

La Commission ne considère pas qu'un engagement ait été pris d'effectuer des EID pour les cinq accords relevés par la Cour. L'engagement d'effectuer des EID dans le cadre d'une négociation commerciale a été pris initialement en 1999 par le commissaire au commerce et concernait les négociations menées par lui. Le recours généralisé aux EID pour les négociations menées par d'autres commissaires pour le compte de la Commission n'a jamais fait l'objet d'une décision du collège, ce qui explique l'absence d'EID dans les cinq cas relevés.

### 30

Depuis 2010, la Commission renforce son système d'évaluation de la législation et des politiques et s'est engagée à mener des évaluations de manière plus systématique. Des priorités doivent être fixées en vue d'appliquer un programme d'évaluations: la première d'entre elles doit être celle du principe «évaluer avant d'agir», consistant à procéder à une évaluation avant de réviser une initiative; il convient également de privilégier les initiatives ayant la plus forte incidence; enfin, il y a lieu de tenir compte des ressources limitées disponibles.

Conformément à l'engagement pris d'effectuer des évaluations ex post de manière plus systématique, la Commission a mené, en 2012, une évaluation ex post du pilier commercial de l'accord d'association conclu entre l'Union européenne et le Chili et a lancé, en 2013, une évaluation ex post de la mise en œuvre de l'accord de libre-échange UE-Mexique, ainsi qu'un examen complet de l'accord de partenariat économique Cariforum-UE. Deux autres évaluations ex post sont prévues en 2014 (pour les préférences commerciales autonomes accordées à la Moldavie et aux pays des Balkans occidentaux).

### 31

L'évaluation de l'incidence sur le budget de l'Union figurant dans le rapport statistique consacré au SPG pour la période 2006-2009 a suivi l'approche normalisée de la Commission<sup>8</sup>.

Le calcul ayant été réalisé ex post, la perte de recettes a été calculée sur la base des statistiques réelles, c'est-à-dire des échanges préférentiels du SPG au cours de la période 2006-2009.

### 34

Des efforts considérables ont été déployés pour produire des AI de qualité, à l'aide des meilleurs outils de modélisation disponibles. En outre, la Commission fait remarquer que l'analyse de la Cour s'appuie sur des AI effectuées il y a plusieurs années, à une époque où les méthodes d'analyse d'impact étaient encore en cours de développement. Parmi les cinq AI réalisées à l'appui d'un accord commercial qui ont été analysées par la Cour, une seule a été menée dans le contexte des dernières lignes directrices relatives aux AI. Par conséquent, la Cour ne tient pas compte de l'évolution substantielle des AI accompagnant les accords commerciaux préférentiels depuis 2010.

### 35

Parmi les six AI examinées par la Cour, quatre ont été réalisées en 2006 et 2007, alors que la méthode d'analyse des incidences des accords commerciaux était encore en cours de développement. Toutes les AI réalisées depuis 2010 contiennent une analyse exhaustive des répercussions économiques dans les pays bénéficiaires.

### 36

La Commission évalue les répercussions économiques à l'aide des techniques de modélisation et des ensembles de données les plus récents, en suivant le rythme des avancées les plus récentes dans la littérature théorique et empirique concernant les incidences des accords de libre-échange.

### 38

Le SPG est constitué d'un régime général et de deux régimes spéciaux. Le régime général est accordé à tous les pays en développement qui partagent les mêmes besoins de développement et se trouvent à un niveau similaire de développement économique, sans qu'il soit nécessaire de ratifier ou de mettre en œuvre quelque convention internationale que ce soit.

Le régime SPG+ de l'Union a été conçu pour inclure d'autres incitations à l'intention des pays vulnérables désireux de prendre des mesures supplémentaires dans le sens du développement durable et de la bonne gouvernance, en laissant le choix à ces pays de solliciter ou non ces conditions préférentielles complémentaires. Cette approche, validée par le Conseil et le Parlement, représente un choix politique. La nécessité de ratifier et d'appliquer efficacement les conventions internationales relatives aux droits de l'homme et des travailleurs, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à la bonne gouvernance, a donc été prise en considération pour ces dix pays, et non pour les autres pays bénéficiaires du régime général.

<sup>8</sup> Les recettes sacrifiées expriment la différence entre les droits de la nation la plus favorisée qui devraient être versés pour l'ensemble des échanges du SPG en l'absence de régime SPG, d'une part, et les droits effectivement acquittés, d'autre part: (total des droits de la nation la plus favorisée calculé sur la base des échanges préférentiels du SPG) – (total des droits préférentiels calculé sur la base des échanges préférentiels du SPG).

## Encadré 1

L'exemple du Bangladesh illustre bien la manière dont les avantages du SPG contribuent de manière significative au développement de l'un des pays les moins avancés (PMA) avec, à la clé, de la croissance, une réduction de la pauvreté et une amélioration des perspectives d'emploi, en particulier pour les femmes. La possibilité de bénéficier du SPG crée un espace politique permettant à l'Union de peser sur l'évolution des droits de l'homme et des droits des travailleurs, comme l'effondrement du Rana Plaza l'a montré. En outre, la Commission suit de près les travaux menés par l'OIT dans ce pays pour y améliorer les conditions de travail. Il est peu vraisemblable que le Bangladesh aurait accepté les conditions imposées par le pacte s'il n'avait pu bénéficier du SPG.

## 40

La Commission reconnaît qu'à la lumière des expériences passées, elle a renforcé ses exigences en matière de renforcement du suivi et de l'évaluation dans le cadre des AI, témoignant ainsi de l'évolution progressive du système des AI.

Dans toutes les AI effectuées depuis 2010 dans le domaine du commerce, des indicateurs clairs et quantifiables ont été établis, conformément aux lignes directrices relatives aux AI de 2009. Les avis positifs émis par le comité d'analyse d'impact sur ces AI confirment cette observation.

## 41

Une étude approfondie telle que celle décrite dans les recommandations du Comité économique et social européen (CESE) dans le contexte de l'Inde ne permettrait vraisemblablement pas d'établir des constatations fiables, puisqu'une majorité des secteurs vulnérables de la société relève de l'économie informelle, au sein de laquelle il est difficile de recueillir des données quantitatives.

Cependant, les résultats de l'EID pour l'ALE conclu avec l'Inde sont pertinents dans le contexte des recommandations du CESE. Cette EID a conclu qu'un ALE avec l'Inde devrait entraîner (selon tous les scénarios analysés) une augmentation importante des salaires réels, tant pour les travailleurs qualifiés que pour les travailleurs non qualifiés, ainsi que des effets modérés en faveur des pauvres. En outre, les négociateurs mènent régulièrement avec la société civile des consultations qui permettent d'aborder les sujets évoqués dans les recommandations du CESE.

## 42

L'AI n'a pas établi que la fraude et l'évasion douanière constituaient une déficience flagrante du régime SPG qui était appliqué auparavant. Dès lors, aucune modification majeure n'a été apportée aux dispositions antifraude lors de la réforme du régime.

Par ailleurs, l'AI a souligné que les mécanismes de sauvegarde prévus dans le régime du SPG (lorsque les importations peuvent causer de graves difficultés aux exportateurs de l'Union ou risquent de le faire) n'étaient pas opérationnels et pouvaient laisser des importations préférentielles nuire aux intérêts financiers et économiques de l'industrie de l'Union. Plusieurs options ont été proposées pour corriger ces mécanismes, ce qui a abouti à l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2014, du nouveau SPG, qui les a renforcés.

D'ici à novembre 2017, la Commission doit soumettre un rapport au Parlement européen et au Conseil concernant l'application du règlement SPG. Aux fins de ce rapport, la Commission évaluera les questions de la fraude et de l'évasion douanière et envisagera, le cas échéant, de prendre des mesures pour y remédier.

## 44

La Commission convient de l'existence de certaines limites, comme dans toute méthode de modélisation, mais considère que le MEGC constitue le meilleur instrument disponible. Tous les cadres de modélisation ont des défauts, mais les MEGC sont les plus performants pour quantifier les répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels. L'objectif consiste à quantifier les incidences des modifications apportées à la politique commerciale, toutes choses égales par ailleurs, sur la base des approches méthodologiques les plus solides et les plus pertinentes de la science économique pour analyser la politique commerciale. Ces analyses économiques ne s'appuient pas sur «le» MEGC mais sur différents MEGC, qui sont adaptés pour correspondre au mieux aux domaines d'action examinés dans chaque AI ou EID.

### 45

La base de données du GTAP repose sur les sources internationales les plus fiables (y compris les données d'Eurostat pour les pays de l'Union) et fait l'objet d'un examen constant par les différentes parties prenantes (Banque mondiale, OCDE, FMI, OMC, Nations unies, FAO). La plupart des données économiques de la base de données du GTAP (par exemple sur les flux commerciaux, les modèles de protection, le PIB ou la consommation finale) sont actualisées jusqu'à la dernière année pour laquelle des données sont disponibles. Dans le cas présent, les données obsolètes portent uniquement sur les coefficients techniques des tableaux des ressources et des emplois de l'Union. Les données brutes d'Eurostat montrent que les modifications des coefficients techniques de ces tableaux sont minimales pour la période 2000-2009.

La Commission, en tant que membre du consortium GTAP, s'efforcera de veiller à ce que le GTAP utilise la version actualisée des tableaux des ressources et des emplois et des tableaux sur les intrants et les extrants de l'Union lorsque celle-ci est disponible, et à ce que les sources et l'année des données soient indiquées, pays par pays, dans les métadonnées du GTAP.

Comme le montre le rapport de janvier 2014 du Centre commun de recherche de la Commission européenne, la mise à jour des coefficients techniques de l'Union jusqu'à la dernière année disponible n'a entraîné qu'une modification marginale de l'incidence simulée de l'ALE entre l'Union européenne et la Corée du Sud.

### 46

Eurostat et les instituts nationaux de statistique constituant la principale source de données de l'Union dans la base de données du GTAP, la participation d'Eurostat à une évaluation secondaire de la qualité des données du GTAP pourrait s'avérer superflue.

### 47

La Commission reconnaît que le fait qu'une EID soit prête en temps opportun est très important pour garantir son utilité pour les négociateurs. Les services de la Commission se sont engagés à entamer les EID aux plus tard six mois après l'ouverture des négociations, afin de veiller à ce que les rapports puissent contribuer à ces dernières. Parmi les 18 EID effectuées depuis 1999, celle réalisée pour le Chili est la seule pour laquelle le rapport final n'a été fourni qu'après la signature de l'accord d'association.

### 48

Les AI et les EID analysent les incidences probables de l'accord commercial lui-même sur les secteurs concernés, en tenant compte de l'ensemble des politiques de l'Union pertinentes. À cette fin, elles peuvent (comme dans le cas des pays des Caraïbes) ou non faire explicitement référence à la politique agricole commune (PAC).

### 49

La Commission reconnaît que l'EID des accords de partenariat économique ne bénéficie pas du même niveau de couverture et d'approfondissement que les EID plus récentes. Cela tient en partie à la couverture géographique et thématique très large de cette EID spécifique (plus de 75 pays). Aucune EID n'aurait pu couvrir complètement l'ensemble des questions susceptibles de concerner tous les signataires potentiels.

### 52

L'étude a consisté en une évaluation économétrique des répercussions de six accords commerciaux préférentiels sur les échanges. L'objectif affiché était de déterminer si les accords avaient eu un effet mesurable et statistiquement significatif sur les exportations et les importations de l'Union. L'analyse n'avait pas vocation à avoir une portée plus large ou à constituer une évaluation ex post à part entière. Par la suite, la Commission a réalisé des évaluations ex post complètes pour deux des pays concernés (le Mexique et le Chili).

### 53

Si le rapport d'évaluation ex post consacré aux pays de la zone euro-méditerranéenne ne contenait aucune disposition concernant une future évaluation, la Commission est en mesure de confirmer qu'une telle évaluation ex post sera probablement effectuée dès que les négociations en cours seront achevées et que les accords seront pleinement mis en œuvre.

### 55

À la suite de l'évaluation intermédiaire du SPG, d'importants changements ont été apportés au régime et sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014, afin de tenter de remédier aux carences relevées à l'occasion de cette évaluation intermédiaire.

Par exemple, le nombre de bénéficiaires du SPG a été considérablement réduit (de plus de 170 à environ 90 pays), afin de concentrer les avantages sur les États qui en ont le plus besoin. En outre, les perspectives d'exportation pour les pays les plus pauvres ont été améliorées grâce à la suppression des avantages octroyés à des secteurs très compétitifs dans certains pays, à l'instar du textile en Chine et en Inde.

### 61

La Commission considère que la prise en considération de l'origine, en combinaison avec d'autres facteurs de risque, est d'autant plus efficace qu'elle permet un ciblage plus précis.

### 62

Les erreurs détectées par la Cour dans les déclarations d'importation pour lesquelles des préférences ont été sollicitées dans le cadre de procédures simplifiées étaient peu nombreuses (trois). Le Royaume-Uni a entrepris de réviser sa stratégie de contrôle de l'origine préférentielle. Néanmoins, le fait que les accords commerciaux préférentiels n'aient pas été sélectionnés comme thème de contrôle au Royaume-Uni ne signifie pas que des vérifications de l'origine n'ont pas été effectuées dans le cadre d'autres contrôles a posteriori. Les points soulevés par la Cour feront l'objet d'un suivi par la Commission.

### 63

L'extrapolation a été effectuée par la Cour sur la base d'erreurs individuelles, notamment des documents ou des justificatifs manquants qui auraient dû être conservés par les importateurs au moment du contrôle réalisé par la Cour. Or, il ne découle pas automatiquement de ces erreurs que les marchandises importées n'avaient pas l'origine préférentielle déclarée au moment de l'importation. Dans le cadre de son suivi des erreurs individuelles détectées par la Cour, la Commission donnera aux États membres concernés la possibilité de prouver que les documents et les preuves de l'origine étaient disponibles au moment du dédouanement et qu'ils peuvent encore être présentés. Ce n'est que dans les cas où les justificatifs ne sont pas présentés qu'il est probable que des RPT soient dues par les États membres si ces montants s'expliquent par des erreurs administratives de leur part.

La Commission fait par ailleurs remarquer que les pertes potentielles non extrapolées qui ont été signalées par la Cour aux trois États membres, en liaison avec les erreurs individuelles détectées, s'élèvent à 1 million d'euros, 91 % de cette somme concernant un seul État membre.

### 64

Certains des documents ou des justificatifs manquants pourraient encore être présentés grâce au suivi des constatations de la Cour des comptes effectué par la Commission. Dès lors, le résultat final pourrait très bien afficher des taux nettement inférieurs. En outre, les contrôles réalisés par la Commission concernant les procédures simplifiées dans 21 États membres n'ont pas révélé de taux d'erreurs élevés dans l'échantillon de déclarations d'origine vérifié et les répercussions financières des erreurs étaient limitées.

Les résultats de l'examen des originaux des justificatifs d'origine par la Commission, lors de ses contrôles au Royaume-Uni, ne coïncident pas avec les constatations de la Cour.

### 66

Les erreurs détectées par la Cour concernent principalement des pièces justificatives ou des éléments probants manquants. Lorsque les certificats d'origine présentent un cachet ou sont émis par un bureau ne correspondant pas aux informations communiquées à la Commission par les autorités des pays bénéficiaires/partenaires, ils peuvent être envoyés auxdites autorités pour vérification.

De même, en relation avec le point 64 ci-dessus, la Commission signale qu'à l'heure actuelle, la quasi-totalité des pièces justificatives sont conservées par les importateurs, ces derniers devant les tenir à la disposition des autorités douanières, conformément à l'article 77 du code des douanes de l'Union. Il n'est pas possible de vérifier l'intégralité des documents, et les contrôles doivent être effectués sur la base d'une analyse des risques, en application de l'article 13 du code des douanes de l'Union.

**67**

Les erreurs détectées par la Cour feront l'objet d'un suivi par la Commission et, lorsque des montants dus au titre des ressources propres traditionnelles sont constatés, les États membres seront invités à prendre des mesures pour recouvrer ces montants, majorés d'éventuels intérêts applicables.

**71**

Les onze demandes envoyées par l'Espagne aux Philippines et retournées à l'expéditeur ont ensuite été réexpédiées aux Philippines à la bonne adresse.

**72**

La Commission assure un suivi de ces dossiers après dédouanement en concertation avec les autorités italiennes. Le paiement d'intérêts sera exigé le cas échéant.

**73**

La Commission assurera, en concertation avec les autorités françaises, un suivi des dossiers pour lesquels une procédure de recouvrement après dédouanement n'a pas été engagée à la suite de la confirmation du défaut de validité ou d'authenticité des certificats et exigera le recouvrement de tout montant de RPT dû, majoré d'intérêts le cas échéant.

**74**

La Commission considère que les États membres devraient tenir compte des informations transmises dans leur stratégie globale relative aux risques et aux contrôles douaniers et devraient, dans la mesure où les informations figurant dans les communications d'assistance mutuelle ont des conséquences pour l'État membre concerné, prendre des mesures pour recouvrer les montants de RPT dus et pour prévenir toute nouvelle perte à l'avenir.

**75**

Dans tous les cas relevés, les informations ont été analysées et prises en considération par les États membres dans leur évaluation des risques. Il appartient à l'État membre concerné de déterminer, à la suite de l'analyse de ses échanges commerciaux, si les informations issues des communications d'assistance mutuelle doivent être saisies sous la forme de profils de risque dans son système de gestion des risques, mais il n'a pas l'obligation de le faire. La France a expliqué que la création d'un profil de risque se serait révélée sans effet dans le cas de la communication d'assistance mutuelle en question, car ces informations n'ont pas d'incidence sur le pays. Dans le cas de l'Espagne, l'échantillon concernait des opérateurs qui étaient exclus des circuits de contrôle en amont du dédouanement. La Commission avait déjà demandé aux autorités espagnoles de corriger cette pratique. Elle considère qu'un profil de risque reposant sur les données d'une communication d'assistance mutuelle ne doit être établi que si ces informations ont des conséquences pour l'État membre concerné.

**77**

Tous ces dossiers de recouvrement font actuellement l'objet d'un suivi par la Commission, en concertation avec les autorités des États membres. S'il s'avère que des montants de RPT sont dus en raison d'une erreur administrative, les États membres seront priés de mettre à disposition ces montants, majorés d'intérêts le cas échéant.

Le Royaume-Uni a été invité à mettre à disposition le montant de RPT lié aux communications AM en question, dont il a reconnu qu'il était frappé de prescription en raison de l'inefficacité des contrôles internes. La France a contesté cette constatation et la Commission a sollicité des informations supplémentaires.

**78**

La Commission souligne que, dans ce cas, l'État membre concerné a déjà pris des mesures appropriées pour éviter qu'une situation similaire ne se reproduise à l'avenir.

Voir réponse de la Commission au point 79.

### 79

L'État membre concerné a déjà informé la Commission que ses autorités douanières avaient eu des échanges à haut niveau avec les autorités judiciaires nationales et étaient en train de réviser la législation fiscale interne pour éviter qu'une situation similaire ne se reproduise à l'avenir.

La Commission assurera un suivi de cette question en concertation avec les autorités espagnoles.

### 80

Voir réponse de la Commission au point 78.

### 82

L'évaluation de la capacité d'un pays bénéficiaire fait partie intégrante du processus de négociation avec chaque partenaire, y compris de l'étude exploratoire. Elle n'est cependant pas consignée dans un rapport d'évaluation formel.

De manière générale, les négociations offrent le cadre approprié à une évaluation par la Commission de la capacité des autorités des pays partenaires à gérer correctement l'accord, en tenant compte, par exemple, de l'expérience acquise dans le cadre des accords de coopération douanière en vigueur et d'autres mécanismes de coopération. Des évaluations préalables plus détaillées ont été effectuées en ce qui concerne les accords de stabilisation et d'association avec les pays des Balkans.

### 83

Un plan d'action de la Commission pour le suivi des règles d'origine préférentielles a été élaboré, dans le cadre duquel l'organisation de visites dans le pays bénéficiaire d'un traitement préférentiel constitue l'une des mesures suggérées. Ce plan d'action couvrira tant les régimes unilatéraux, comme le SPG, que les accords bilatéraux conclus avec des pays partenaires.

### 84

Dans l'arrêt de la Cour de justice cité par la Cour des comptes, le fait que la Commission n'ait pas fait pleinement usage des prérogatives que lui confère l'accord d'association conclu avec la Turquie ne concerne que ce cas particulier et ne saurait donc conduire à tirer une conclusion générale.

L'article 220, paragraphe 2, point b), et l'article 239 du code des douanes de l'Union prévoient des exceptions au principe général de recouvrement des droits à l'importation. En pareils cas, malgré l'existence d'une dette douanière et le fait que les conditions d'octroi d'un traitement préférentiel des marchandises concernées n'aient pas été satisfaites, le demandeur (soutenu en cela par ses autorités nationales lors du dépôt du dossier auprès de la Commission pour que celle-ci rende une décision) sollicite l'application d'une exception au principe général de recouvrement ou de non-remise/remboursement des droits à l'importation.

Les dispositions régissant ces exceptions doivent être interprétées de manière restrictive et sont évaluées cas par cas.

Les exceptions au principe de recouvrement exigent soit a) l'existence d'une erreur des autorités douanières, qui ne pouvait raisonnablement être décelée par le redevable, celui-ci ayant agi de bonne foi et observé les dispositions relatives à la déclaration en douane, soit b) l'existence de circonstances particulières, n'impliquant ni manœuvre ni négligence de la part du débiteur.

### 85

La Commission examinera attentivement la possibilité d'un tel système de rapport périodique dans le cadre de ses nouvelles mesures de suivi renforcé.

### 89

La Commission examinera cette question dans le cadre des nouvelles mesures de suivi qu'elle a prévues afin d'améliorer la qualité des informations fournies par les États membres et de veiller notamment à ce que les rapports de ces derniers mettent plus efficacement l'accent sur les anomalies exigeant des mesures de correction.

## 90

La Commission se félicite de la constatation de la Cour selon laquelle l'OLAF est parvenu à démontrer que les marchandises importées n'étaient pas éligibles à des mesures tarifaires préférentielles, sauf pour une de ses enquêtes.

## 91

Les procédures de recouvrement engagées à la suite des enquêtes de l'OLAF concernant des affaires douanières relèvent de la compétence des autorités nationales et échappent au contrôle de l'OLAF.

Dès lors, les montants effectivement recouvrés témoignent des efforts des États membres, et non de ceux de l'OLAF, et ne sont donc pas appropriés pour servir d'indicateur des performances de l'OLAF.

L'OLAF fournit aux autorités compétentes des États membres toutes les informations nécessaires pour faciliter leurs actions en recouvrement.

De nouvelles dispositions figurant dans le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif aux enquêtes de l'OLAF<sup>9</sup> exigent des États membres qu'ils fournissent à l'Office des informations relatives aux mesures qu'ils ont prises en réponse à ses recommandations concernant, entre autres, le recouvrement des montants dus. Ces dispositions renforcent le contrôle des actions en recouvrement par les États membres et améliorent le suivi financier des enquêtes de l'OLAF.

## 92

La Commission assure un suivi systématique de tous les cas signalés de responsabilité financière des États membres résultant de retards dans les procédures de recouvrement. Elle procédera au suivi des constatations de la Cour et exigera le recouvrement des ressources propres traditionnelles, majoré d'intérêts le cas échéant. Le montant des droits figurant dans le rapport de l'OLAF correspond au montant recommandé pour le recouvrement, le montant effectif susceptible d'être recouvré ne pouvant être définitivement calculé que dans le cadre du suivi.

9 Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

## 94

La première fonction des communications AM est d'alerter les États membres au sujet des risques de fraude détectés et d'obtenir leur coopération pour traiter ces risques de manière efficace et effective. L'OLAF applique pleinement les dispositions du règlement (CE) n° 515/97<sup>10</sup> [tel que modifié par le règlement (CE) n° 766/2008<sup>11</sup>]. C'est aux États membres qu'il incombe d'analyser les risques pour leur territoire, sur la base des informations fournies, et de prendre toutes les mesures nécessaires conformément aux dispositions de la législation douanière de l'Union.

## 95

Les montants déclarés irrécouvrables par les États membres ne constituent pas nécessairement des pertes définitives pour le budget de l'Union, étant donné que la Commission évalue la diligence dont les États membres ont fait preuve pour recouvrer ces montants, conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000, et elle leur impute la responsabilité lorsqu'ils n'ont pas été diligents dans les procédures de recouvrement.

## Encadré 2

Conformément à la procédure exposée à l'article 17 du règlement (CE, Euratom) n° 1150/2000 du Conseil, la Commission avait déjà examiné ce dossier en 2013.

À la suite de cet examen, la Pologne a été invitée à mettre ces montants à disposition, car les mesures de précaution requises par l'OLAF dans sa communication AM n'avaient pas été prises au moment de l'importation.

10 Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1).

11 Règlement (CE) n° 766/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 modifiant le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (JO L 218 du 13.8.2008, p. 48).

### 96

Depuis 2001, la Commission propose que tous les régimes commerciaux préférentiels de l'Union, tant autonomes que conventionnels, prévoient la possibilité d'un retrait temporaire des préférences en cas de problème particulier dans la gestion des préférences et/ou d'autres violations graves de la législation douanière ou de non-coopération. La possibilité d'adresser des avis aux importateurs est également prévue. La Commission continuera de proposer l'inclusion de ces mesures de sauvegarde dans tous les futurs accords commerciaux préférentiels.

La Commission propose d'introduire la clause de traitement des erreurs administratives dans tous les accords commerciaux pour lesquels aucune autocertification n'a été convenue et elle continuera d'agir en ce sens pour tous les futurs accords commerciaux et ceux devant être renégociés.

### 97

Voir réponse au point 84. Les cas notifiés à la Commission concernent des exceptions au principe général de recouvrement des droits à l'importation ou à l'exportation; il faut pour cela que les erreurs des autorités douanières n'aient pas pu être décelées par un débiteur ayant agi de bonne foi et observé les dispositions applicables, ou qu'il existe des circonstances particulières pour autant que le débiteur n'ait pas fait preuve de négligence. Il appartient aux autorités douanières compétentes de décider d'évaluer si ces conditions sont remplies.

### 98

La Commission continuera de proposer d'introduire la clause de traitement des erreurs administratives dans tous les accords commerciaux pour lesquels aucune autocertification n'aura été convenue.

### Encadré 3 b)

La non-publication était liée à des problèmes de traduction au cours de la période précédant l'adhésion.

### Encadré 3 c)

Concernant le suivi de l'avis aux importateurs de thon en provenance d'El Salvador, la Commission a entre-temps réagi à la constatation de la Cour consécutive à son audit et a envoyé aux autorités salvadoriennes une lettre contenant des questions détaillées.

### Encadré 3 d)

Voir réponse au point III e).

### 102

Les enquêtes de l'OLAF citées par la Cour démontrant que les pays bénéficiaires/partenaires ne disposent pas de l'expertise nécessaire pour appliquer ces règles concernant la période antérieure à la réforme des règles d'origine du SPG. Dans le cadre de cette réforme, les règles de cumul régional du SPG ont été simplifiées pour en faciliter la gestion par les pays partenaires.

### 103

La Cour relève un problème spécifique lié au cumul lorsque des règles différentes s'appliquent à des pays de la même région. L'assouplissement des règles du SPG qui a été mis en place avait pour objectif de faciliter le cumul des origines entre pays en développement, même en cas d'application de règles d'origine différentes. Cette disposition est particulièrement importante pour les pays les moins avancés, qui ne sont pas soumis aux mêmes règles que les autres bénéficiaires du SPG. Le règlement SPG prévoit des mécanismes pour éviter les contournements.

### Encadré 4

Les relations commerciales préférentielles entre l'Union européenne et le Mexique sont régies par un système préférentiel reposant sur des accords, dans le cadre duquel les demandes de vérification a posteriori de l'origine préférentielle par le pays exportateur sont obligatoires avant que soit envisagé un éventuel refus de préférence. La Commission examine les nouvelles mesures qu'il pourrait être nécessaire de prendre en pareils cas.

## Conclusions et recommandations

### 108

Si les évaluations ex ante et ex post de la Commission destinées à mesurer les répercussions économiques et les autres incidences des accords commerciaux préférentiels ont évolué au fil du temps, la Commission considère que les responsables politiques, les parties intéressées et les contribuables européens sont aujourd'hui pleinement informés des principaux avantages et inconvénients des différentes mesures envisageables en matière de politique commerciale.

Depuis 1999, toutes les grandes négociations commerciales multilatérales et bilatérales sont accompagnées d'une EID, qui permet d'analyser en détail les répercussions économiques (mais aussi sociales et environnementales) escomptées des accords commerciaux préférentiels. Depuis 2010 [à une exception près, voir réponse de la Commission au point III a)], toutes les négociations commerciales importantes sont précédées, avant leur ouverture, par une AI pour évaluer les répercussions économiques probables de l'accord commercial préférentiel en question, y compris une estimation des recettes susceptibles d'être sacrifiées.

### 109

Même si la Commission reconnaît que des améliorations pourraient être apportées, elle ne partage pas entièrement l'avis de la Cour. Des efforts considérables continueront d'être consentis pour produire des AI et des EID de qualité à l'avenir. La Commission observe que la Cour a choisi un échantillon ne contenant qu'une seule AI effectuée en vertu des nouvelles lignes directrices en la matière, publiées en 2009. Par conséquent, l'analyse de la Cour ne tient pas suffisamment compte des progrès importants qui ont été réalisés au niveau des AI accompagnant les accords commerciaux préférentiels depuis 2010.

S'agissant des évaluations ex post, celles qui ont été achevées sont relativement peu nombreuses, ce qui témoigne des longs délais requis pour l'entrée en vigueur complète des accords commerciaux préférentiels. Néanmoins, la Commission est désormais passée à la vitesse supérieure à cet égard.

### 110

Un régime tel que le SPG n'est qu'un outil parmi d'autres pour répondre aux besoins des pays en

développement, et il convient de ne pas surestimer sa capacité à résoudre leurs problèmes. Le système vient d'être réformé, dans le cadre des réglementations de l'OMC, en s'appuyant sur les conclusions de l'évaluation intermédiaire.

## Recommandations 1 à 4

1. La Commission accepte la recommandation de la Cour concernant la réalisation d'une AI et d'une EID pour chaque accord commercial préférentiel et la fourniture d'une justification en bonne et due forme en cas d'impossibilité de mener une AI ou une EID. Elle s'acquittera de cette tâche conformément aux lignes directrices en vigueur relatives aux AI et au manuel sur l'EID et a fourni une estimation des recettes sacrifiées dans sa dernière analyse d'impact pour le Japon et les États-Unis.
2. Concernant la remise en temps et en heure des analyses, la Commission s'est engagée à entamer une EID au plus tard six mois après l'ouverture de négociations, afin de veiller à ce que ces analyses puissent contribuer de manière utile aux processus de négociation et de validation.

Eurostat est désormais systématiquement invité à participer aux groupes de pilotage qui suivent les EID.

La Commission souhaite intensifier la coopération concernant la qualité des sources statistiques dans le cadre d'une révision en cours de l'accord interservices entre la DG Commerce et Eurostat.

3. La Commission accepte la recommandation de la Cour concernant les accords commerciaux préférentiels ayant une forte incidence économique, sociale et environnementale.

Cette mesure témoigne des engagements déjà pris par la Commission de procéder de manière plus systématique à une évaluation ex post des accords commerciaux préférentiels ayant une forte incidence économique, sociale et environnementale, pour aider à surveiller l'incidence des accords commerciaux de l'Union<sup>12</sup>.

12 COM(2010) 612, «Commerce, croissance et affaires mondiales».

4. La Commission accepte la recommandation de la Cour.

Voir réponse au point 55 ci-dessus. À la suite de l'évaluation intermédiaire du SPG, d'importants changements ont été apportés au régime afin de tenter de remédier aux carences relevées. Les préférences tarifaires prévues par le nouveau règlement SPG [règlement (UE) n° 978/2012] ne s'appliquant qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, la Commission procédera à l'examen du régime et transmettra un rapport au Parlement européen et aux États membres, d'ici à 2016, sur les effets de ce régime et, d'ici à 2017, sur le fonctionnement général du nouveau règlement.

### 111

L'extrapolation a été effectuée par la Cour sur la base d'erreurs individuelles, notamment des documents ou des justificatifs manquants qui auraient dû être conservés par les importateurs au moment du contrôle réalisé par la Cour. Or il ne découle pas automatiquement de ces erreurs que les marchandises importées n'avaient pas l'origine préférentielle déclarée au moment de l'importation. Dans le cadre de son suivi des erreurs individuelles détectées par la Cour, la Commission donnera aux États membres concernés la possibilité de prouver que les documents et les preuves de l'origine étaient disponibles au moment du dédouanement et qu'ils peuvent encore être présentés. Ce n'est que dans les cas où les justificatifs ne sont pas présentés qu'il est probable que des RPT soient dues par les États membres si ces montants s'expliquent par des erreurs administratives de leur part.

La Commission signale qu'à l'heure actuelle, la quasi-totalité des pièces justificatives sont conservées par les importateurs, ces derniers devant les tenir à la disposition des autorités douanières, conformément à l'article 77 du code des douanes de l'Union. Il n'est pas possible de vérifier l'intégralité des documents, et les contrôles doivent être effectués sur la base d'une analyse des risques, en application de l'article 13 du code des douanes de l'Union.

La Commission fait par ailleurs remarquer que les pertes potentielles non extrapolées qui ont été signalées par la Cour aux trois États membres, en liaison avec les erreurs individuelles détectées, s'élèvent à 1 million d'euros, 91 % de cette somme concernant un seul État membre.

### 112

Les informations issues des communications AM n'entraînent pas systématiquement la création d'un profil de risque puisqu'elles n'ont pas nécessairement de conséquences pour l'État membre concerné.

Dans tous les cas mentionnés, les informations ont été analysées et prises en considération par les États membres dans leur évaluation des risques.

### 113

La Cour fonde sa conclusion relative aux faiblesses du système de remise et de remboursement sur un cas particulier en Espagne. L'État membre concerné a déjà informé la Commission que ses autorités douanières avaient eu des échanges à haut niveau avec les autorités judiciaires nationales et étaient en train de réviser la législation fiscale interne pour éviter qu'une situation similaire ne se reproduise à l'avenir.

La Commission assurera un suivi de cette question en concertation avec les autorités espagnoles.

### 114

Il existe d'autres moyens que les rapports d'évaluation formels pour confirmer la capacité d'un pays tiers à gérer correctement un accord commercial préférentiel. L'évaluation est menée pendant le processus de négociation des accords bilatéraux.

Concernant le suivi, la Commission utilise différents outils, tels que les avis aux importateurs, le conseil aux pays bénéficiaires, etc., notamment dans le contexte du SPG. Un plan d'action de la Commission pour le suivi des règles d'origine préférentielles a été élaboré, dans le cadre duquel l'organisation de visites dans le pays bénéficiaire constitue l'une des mesures proposées. Ce plan d'action couvrira tant les régimes unilatéraux, tels que le SPG, que les accords bilatéraux conclus avec des pays partenaires.

En outre, la Commission renvoie à ses réponses aux points 81 à 86.

### 115

La Commission procédera au suivi des cas relevés par la Cour et s'attaquera aux problèmes en matière de coopération avec les États membres et les pays bénéficiaires de préférences, dans le cadre tant de régimes unilatéraux que d'accords bilatéraux.

## 116

Même si la Commission reconnaît que la prescription crée des difficultés pour le recouvrement, elle rappelle que c'est aux États membres qu'il incombe de prendre les mesures appropriées pour veiller au recouvrement, en temps utile, des droits à l'importation dans toute la mesure du possible.

La Commission assure un suivi systématique de tous les cas signalés de responsabilité financière des États membres résultant de retards dans les procédures de recouvrement. Elle procédera au suivi des constatations de la Cour et exigera le paiement des ressources propres traditionnelles, majoré d'intérêts lorsque les montants dus s'expliquent par des erreurs administratives.

## 117

Voir réponses aux points 96 et 99.

La Commission continuera de proposer l'introduction de la clause de traitement des erreurs administratives dans tous les accords commerciaux pour lesquels aucune autocertification n'aura été convenue.

## 120

Voir réponses aux points III d) et e), aux points V d) et g), aux points 82, 83, 96, 99 d), 106 et 114, et à la recommandation 12.

## Recommandations 5 à 13

5. La Commission examinera plus en détail les cas particuliers dans lesquels de tels profils de risque seraient utiles et les modalités souhaitables de leur mise en œuvre dans le domaine des règles d'origine des accords commerciaux préférentiels.
6. Dans le cadre des missions de contrôle qu'elle a menées ces dernières années, la Commission a mis l'accent sur l'efficacité des systèmes de gestion des risques et des stratégies de contrôle des États membres. Elle a produit des rapports thématiques sur ses missions relatives à la stratégie de contrôle douanier (2009), à la domiciliation (2011) et au transit (2012), qu'elle a présentés aux États membres au sein du comité consultatif des ressources propres et du groupe chargé de la politique douanière. Elle continuera de vérifier que les États membres renforcent l'efficacité de leurs systèmes de gestion des risques et de leurs stratégies de contrôle.

7. La Commission continuera d'encourager les États membres à prendre toutes les mesures de précaution appropriées dès la réception des communications AM.
8. L'évaluation de la capacité d'un pays bénéficiant d'un traitement préférentiel fait partie intégrante du processus de négociation avec chaque partenaire. Elle n'est cependant pas consignée dans un rapport d'évaluation formel. La Commission inclura une évaluation de cette capacité dans les études exploratoires formelles réalisées en amont des futures négociations.  
  
De manière générale, les négociations offrent le cadre approprié à une évaluation par la Commission de la capacité des autorités des pays partenaires à gérer correctement l'accord.
9. La Commission abordera cette question avec les États membres (pendant le suivi) en vue d'améliorer la qualité des informations fournies par ces derniers en matière de coopération administrative. La procédure d'établissement de rapports sera également simplifiée.
10. La Commission procédera au suivi des pays bénéficiant d'un traitement préférentiel pour lesquels l'audit de la Cour a révélé l'existence de problèmes en matière de coopération administrative. Un plan d'action de la Commission sur le suivi des règles d'origine préférentielles a été élaboré, qui propose différentes mesures de correction.
11. La Commission fait remarquer que le recouvrement financier relève de la responsabilité des États membres.

L'OLAF continuera de fournir aux autorités compétentes des États membres toutes les informations nécessaires pour faciliter leurs actions en recouvrement.

De nouvelles dispositions figurant dans le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif aux enquêtes de l'OLAF<sup>13</sup> exigent des États membres qu'ils fournissent à l'Office des informations relatives aux mesures qu'ils ont prises en réponse à ses recommandations concernant, entre autres, le recouvrement des montants dus. Ces dispositions renforcent le contrôle des procédures de recouvrement par les États membres et améliorent le suivi financier des enquêtes de l'OLAF.

La Commission assure un suivi systématique de tous les cas signalés de responsabilité financière des États membres résultant de retards dans les procédures de recouvrement et continuera de le faire.

12. Depuis 2001, la Commission propose que tous les régimes commerciaux préférentiels de l'Union, tant autonomes que conventionnels, prévoient la possibilité d'un retrait temporaire des préférences en cas de problème particulier dans la gestion des préférences et/ou d'autres violations graves de la législation douanière ou de non-coopération. La Commission estime que l'expérience a montré que ces mesures de sauvegarde étaient suffisantes et continuera de proposer de les inclure dans tous les futurs accords commerciaux préférentiels.

Fin 2013, la possibilité d'un retrait temporaire des préférences figurait déjà dans quatre régimes autonomes (dont le SPG), couvrant près de 200 pays, ainsi que dans les accords préférentiels conclus avec plus de 30 pays.

La Commission négocie actuellement l'inclusion de dispositions prévoyant le retrait temporaire des préférences dans le cadre des accords commerciaux préférentiels conclus avec plusieurs partenaires, dont le Japon, le Viêt Nam, le Maroc, la Thaïlande et le Canada.

La Commission continuera de proposer l'introduction de la clause de traitement des erreurs administratives dans tous les accords commerciaux pour lesquels aucune autocertification n'aura été convenue.

13. La Commission continuera d'encourager l'abandon des certificats d'origine et des certificats de circulation au profit de l'autocertification des exportateurs.

## Réponse à l'annexe V

### 1

Les MEGC sont les outils les plus modernes et, par rapport aux autres modèles disponibles, les mieux appropriés pour mesurer, à l'échelle de l'économie tout entière, les conséquences des changements apportés à la politique commerciale sur un large éventail d'indicateurs socio-économiques sectoriels (recettes tarifaires, importations, exportations, prix de production, salaires, émissions de CO<sub>2</sub>, etc.). Ces éléments revêtent une importance essentielle pour les négociateurs et les parties intéressées. Les EID complètent les résultats des MEGC par des analyses qualitatives et sectorielles, y compris sur le secteur informel, lorsque les données le permettent. Jusqu'à présent, les données relatives au secteur informel ne se sont pas révélées suffisamment fiables pour être exploitées.

### 2

- a) Les effets à long terme des changements apportés à la politique commerciale sont évalués par un grand nombre d'universitaires et d'organisations internationales, et les résultats sont largement reconnus et exploités par les pouvoirs publics.
- b) Les MEGC sont utilisés à des fins de simulation, et non de prévision. Ils reposent sur de solides fondements théoriques, tout en s'appuyant sur des données de l'économie réelle permettant de reproduire le comportement économique des agents.
- c) Le regroupement de produits et de pays en grandes catégories est opéré sur la base des spécificités des économies étudiées. Lorsque cela est jugé utile, les résultats des MEGC sont complétés par des analyses d'équilibre partiel, qui peuvent permettre de distinguer différentes catégories de blé, par exemple.

<sup>13</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

- d) À l'instar des regroupements de produits, les regroupements de régions sont adaptés à la situation spécifique de chaque AI ou EID, avec pour objectif de mettre l'accent sur ce qui est considéré comme l'axe d'étude principal.
- e) Ces dernières années, d'importants progrès ont été accomplis dans ces domaines. La Commission a financé la mise en place d'une base de données sur l'investissement direct étranger au niveau mondial, qui est désormais exploitée pour la modélisation des MEGC, et, en tant que membre du conseil du GTAP, elle soutient l'élaboration d'une nouvelle base de données mondiale sur les migrations.
- f) Le MEGC est également complété par des outils de modélisation quantitative supplémentaires (en particulier pour les répercussions sociales et environnementales) et des analyses sectorielles plus détaillées.



## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### **Publications gratuites:**

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm))  
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

### **Publications payantes:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### **Abonnements:**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

Les accords commerciaux préférentiels constituent un instrument essentiel de la politique commerciale de l'Union européenne. Le commerce profite, sur le plan économique, aussi bien à l'UE qu'aux pays qui sont ses partenaires et favorise le développement durable ainsi que l'éradication de la pauvreté dans les pays en développement. Le présent rapport a visé à déterminer si la Commission et les États membres ont convenablement géré les accords commerciaux préférentiels. La Cour a constaté que la Commission n'a pas correctement évalué toutes les répercussions économiques des accords commerciaux préférentiels et que la perception de l'intégralité des recettes n'est pas garantie, car les contrôles douaniers pratiqués par les États membres sont insuffisants et la supervision par la Commission présente des faiblesses.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications



9 789292 418465