

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

G/VAL/36

7 décembre 2000

(00-5323)

RAPPORT DU PRÉSIDENT DU COMITÉ DE L'ÉVALUATION EN DOUANE AU CONSEIL GÉNÉRAL

1. À la suite de la réunion tenue par le Conseil général en session extraordinaire les 18 et 19 octobre, j'ai procédé à plusieurs séries de consultations informelles avec les Membres et, le 7 novembre 2000, le Comité de l'évaluation en douane a tenu une réunion formelle qui a été consacrée pour une large part à un débat sur les propositions. Je pense que ces consultations et ce débat ont permis de faire passer l'examen de ces propositions du terrain du débat politique à celui d'une analyse techniquement approfondie des questions à l'étude. Le rapport ci-dessous est fondé sur les consultations auxquelles j'ai procédé ainsi que sur l'examen des trois propositions par le Comité. Il s'agit certes d'un aperçu de l'analyse effectuée dans lequel une grande partie des détails techniques ont dû être résumés, mais ce document n'en demeure pas moins un rapport technique. Je pense que, pour avoir une idée exacte du débat technique dans sa totalité, les Membres intéressés devraient se reporter au rapport de la réunion tenue par le Comité le 7 novembre 2000 (document G/VAL/M/17, qui paraîtra ultérieurement).

Tiret 1: Une solution multilatérale permettant aux administrations des douanes des pays importateurs de demander et d'obtenir des renseignements sur les valeurs à l'exportation dans un délai déterminé, dans les cas douteux, sera incluse dans l'Accord.

2. L'auteur de la proposition a expliqué, à l'aide de cas spécifiques, que cette proposition était le fruit de l'expérience que sa délégation avait de l'application de l'Accord et des difficultés rencontrées pour lutter contre les transactions frauduleuses, en particulier contre la sous-évaluation du prix déclaré par l'importateur. Même si l'administration des douanes de son pays avait des mécanismes permettant d'enquêter sur les déclarations frauduleuses des importateurs, les renseignements faisant apparaître la fraude ne pouvaient souvent pas être utilisés dans des procédures judiciaires car ils avaient été obtenus soit de source non officielle soit à titre confidentiel. L'auteur de la proposition recherchait par conséquent une solution multilatérale formelle et contraignante qui autorise l'obtention des renseignements nécessaires auprès de l'administration douanière du pays exportateur. Si les renseignements en question étayaient la fraude, ils seraient recevables en justice. De surcroît, les transactions frauduleuses prenaient souvent la forme de factures délivrées dans un pays tiers, ce qui obligeait souvent à remonter jusqu'à la source initiale du produit pour obtenir un prix à l'exportation. Aux yeux de l'auteur de la proposition, avec une solution multilatérale, tous les Membres de l'OMC seraient tenus de fournir des renseignements sur le prix à l'exportation, ce qui limiterait les possibilités pour les importateurs frauduleux d'échapper à la détection et, finalement, à des poursuites judiciaires. Cette proposition visait à mettre en place un mécanisme par lequel les administrations douanières des pays importateurs, en présence d'un cas leur donnant des motifs raisonnables de présumer une fraude, c'est-à-dire un "cas douteux", pourraient demander des renseignements sur le prix à l'exportation auprès des administrations douanières des pays exportateurs et être en droit de s'attendre à une réponse rapide. Ces renseignements resteraient confidentiels, sauf dans le cas et jusqu'au moment où, la fraude étant attestée, lesdits renseignements devaient nécessairement être produits à titre de preuve en justice, conformément à l'article 10 de l'Accord sur l'évaluation en douane. L'auteur de la proposition reconnaissait que celle-ci ne prévoyait pas le cas de collusion entre l'exportateur et l'importateur.

3. Les Membres ont reconnu que la fraude était un problème qui existait dans le commerce international et ont été sensibles aux difficultés exposées par l'auteur de la proposition. Nombre d'entre eux avaient connu des problèmes identiques et travaillaient avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD) ainsi que d'autres fournisseurs d'assistance technique pour mettre au point les techniques douanières et procédures d'exécution appropriées. Plusieurs Membres ont noté qu'il s'agissait d'un problème propre aux pays en développement appliquant des taux de droit élevés, lourdement tributaires des recettes douanières et ayant des frontières poreuses. Certains pays en développement ont appuyé cette proposition, en particulier ceux qui se trouvaient au stade préalable à la mise en œuvre ou aux premiers stades de la transition vers le système d'évaluation en douane de l'OMC.

4. Dans leur majorité, les Membres ont considéré que cette proposition n'était pas la solution appropriée pour combattre la fraude. Ils ont signalé d'autres mécanismes appropriés qui, selon leur expérience, étaient efficaces. Certains ont mentionné par exemple les accords bilatéraux entre administrations douanières, la Convention de Nairobi de l'OMD et la Décision ministérielle de l'OMC sur les cas où l'administration des douanes a des raisons de douter de la véracité ou de l'exactitude de la valeur déclarée. L'auteur de la proposition a estimé que les solutions bilatérales ne fonctionnaient pas, encore que l'administration des douanes de son pays soit partie à quelques accords de ce type, car il était difficile d'en conclure avec tous les partenaires commerciaux. De plus, une solution multilatérale résoudrait le problème de la facturation dans un pays tiers où les marchandises ne subissaient aucune autre transformation et dans ce dernier cas, l'auteur de la proposition considérait qu'une solution multilatérale était nécessaire parce que l'on avait besoin des valeurs dans le pays d'origine. En outre, selon lui, la plupart des délégations n'avaient pas signé la Convention de Nairobi et, parmi celles qui étaient signataires, 23 seulement avaient accédé à l'Annexe concernant l'échange de renseignements sur la valeur imposable.

5. De nombreux Membres se sont demandé ce que les problèmes rencontrés par l'auteur de la proposition à propos de la fraude présentaient de particulier qui ne puisse être traité dans le pays d'importation comme le prévoyait l'Accord. L'importateur pouvait venir à bout de la fraude grâce à une série de techniques telles que la tenue des livres comptables, la recherche et l'analyse, l'évaluation des risques, l'identification des zones à haut risque et à faible risque s'agissant du respect des règles, etc. On craignait que cette proposition ne se substitue à l'emploi de méthodologies et de techniques douanières modernes appropriées contre la fraude, qui étaient importantes pour mettre en œuvre l'Accord. L'auteur de la proposition a expliqué que le problème était limité et que certaines marchandises étaient davantage sujettes à la fraude que d'autres. Il a souligné qu'il souhaitait obtenir ce renseignement supplémentaire précis auprès des administrations douanières du pays exportateur pour compléter ses propres enquêtes. Cela a suscité une grande inquiétude chez certains Membres, du fait que la proposition, si elle était adoptée, ferait passer la charge de la preuve du pays importateur, actuellement dépositaire de tous les pouvoirs découlant de l'Accord et celui de présenter les éléments de preuve nécessaires, sur le pays exportateur. Si cette proposition signifiait que les autorités du pays exportateur devraient vérifier l'exactitude des renseignements qui leur étaient soumis, cela reviendrait à faire peser sur les autorités du pays exportateur les tâches d'investigation.

6. La proposition soulevait d'autres problèmes et questions techniques concernant le sens de la formule "**cas douteux**" et la manière dont les douanes allaient déterminer ce qui constituait un "cas douteux". Même si l'on reconnaissait que le pays importateur avait le droit de déterminer ce qui constituait un cas douteux pour ses propres enquêtes internes, des difficultés d'ordre juridique pouvaient survenir si cette détermination entraînait des obligations pour les administrations douanières des pays exportateurs.

7. Tout en reconnaissant que l'auteur de la proposition avait mentionné l'article 10 de l'Accord, plusieurs Membres ont relevé que, selon leur législation nationale, les renseignements étaient fournis par les exportateurs à leur administration douanière nationale sous réserve d'une **obligation de**

confidentialité qui interdisait la divulgation de ce type de renseignements à d'autres organes. Avant même que les autorités du pays d'exportation ne soient en mesure de fournir les renseignements demandés, elles pouvaient en être empêchées par des procédures internes. À l'appui de la proposition, un Membre a noté que l'article 6:2 de l'Accord disposait que des renseignements pouvaient être demandés aux autorités d'autres pays aux fins de déterminer la valeur calculée. Cette disposition visait la même chose que ce que cherchait à obtenir la proposition et constituait un précédent faisant appel à l'aide des pays tiers pour vérifier la valeur en douane.

8. Certains Membres se sont dit préoccupés par le fait que cette proposition risquait de faire peser sur les administrations douanières une obligation indue de fournir des renseignements aux pays importateurs. Cela risquait de détourner les ressources des tâches primordiales incombant aux douanes. Les **incidences sur les ressources** de la proposition devraient donc être analysées et il faudrait peut-être modifier les systèmes de dédouanement à l'exportation pour la mettre en application. Des questions ont été posées sur le point de savoir si les administrations douanières des pays exportateurs seraient censées se rendre dans les bureaux des sociétés exportatrices et si l'administration douanière de l'auteur de la proposition serait disposée à contrôler ses propres importateurs et exportateurs pour obtenir ce type de renseignements. Même si beaucoup de pays recueillaient effectivement des données sur les prix à l'exportation, de nombreux Membres ont expliqué que cela se faisait essentiellement à des fins statistiques sans donner lieu à vérification, et qu'il ne s'agissait pas d'une opération effectuée sur chaque transaction, alors que cela serait nécessaire pour appliquer cette proposition. En outre, on ne voyait pas bien si, en vertu de cette proposition, les administrations douanières seraient tenues d'examiner les livres comptables des exportateurs pour déterminer les données relatives aux prix d'une expédition particulière. Si tel était le cas, cela serait problématique. On a également noté que les prix à l'exportation variaient considérablement selon la situation. Par conséquent, des variables à l'exportation ne pouvaient pas, en vertu de l'Accord, être utilisées comme base raisonnable pour déterminer la valeur en douane des marchandises importées.

9. De nombreux Membres ont demandé ce qu'il fallait entendre par "**délai déterminé**" et quelles seraient les conséquences juridiques si l'administration douanière d'un pays exportateur n'était pas en mesure de fournir les renseignements demandés dans un "délai déterminé". L'auteur de la proposition a expliqué que le terme "délai déterminé" voulait dire dans les meilleurs délais et sans retard fâcheux s'agissant d'une demande de valeur à l'exportation. Un autre Membre a demandé ce qu'il fallait entendre par la formule "**de demander et d'obtenir des renseignements**" et de quelle manière les autorités douanières des pays importateurs s'y prendraient pour demander et obtenir lesdits renseignements. Une dernière question concernait le point de savoir si un pays importateur suspendrait **le système de dédouanement des importations en attendant l'enquête** envisagé par la proposition. Il a été précisé que l'idée de demander des renseignements visait à faire une double vérification et, dans les cas où aucun problème ne se posait à propos de la valeur déclarée, le pays importateur procéderait rapidement au dédouanement. En tout état de cause, les administrations douanières des pays importateurs seraient tenues par l'article 13 de l'Accord de mettre les marchandises en libre circulation.

Tiret 2: L'adjonction du coût des services tels que les travaux d'ingénierie, d'étude et de design, qui sont fournis directement ou indirectement par l'acheteur, sans frais ou à coût réduit, pour la production des marchandises importées sera incluse à l'article 8:1 b) iv).

10. L'auteur de la proposition a expliqué que l'objet de cette proposition était d'inclure les services énumérés à l'article 8:1 b) iv) de l'Accord dans le calcul de la valeur en douane, même si les services en question étaient fournis dans le pays d'importation. Actuellement, ils ne peuvent être inclus que s'ils sont fournis par l'acheteur mais réalisés ailleurs que dans le pays d'importation. Les produits énumérés sous les trois premières rubriques de l'article 8:1 b) pouvaient être fournis par le pays exportateur, le pays importateur ou un pays tiers. Aucune distinction n'était faite et, dans chacun des trois cas, le coût des produits énumérés serait inclus dans la valeur en douane. Aux yeux de l'auteur

de la proposition, il paraissait logique d'accorder le même traitement aux services énumérés à la quatrième rubrique de cet article. Il a expliqué que le fait de réserver un traitement différent aux produits d'une part et aux services de l'autre, au titre de cet article, entraînait un détournement des valeurs de la part d'importateurs frauduleux qui essayaient souvent de déduire une partie de la valeur en prétendant que les services en question, qui étaient un élément de la valeur, étaient fournis par l'acheteur et réalisés dans le pays d'importation. Or, cela était souvent difficile à prouver, étant donné que les transferts monétaires étaient difficiles à détecter.

11. De nombreux Membres voyaient mal en quoi cette proposition permettrait d'atténuer le problème cité par son auteur à propos des importateurs frauduleux qui scindaient les valeurs en éléments de coût d'origine interne et externe. Ils ont relevé que les importateurs frauduleux pourraient toujours essayer de trouver d'autres moyens de ne pas déclarer la valeur des services en question ou de déclarer des montants minorés, même s'il s'agissait d'éléments d'origine interne qui devaient entrer dans le calcul de la valeur. Tout en reconnaissant qu'il pouvait être difficile de retrouver la trace des transactions financières dans le monde d'aujourd'hui où régnaient les technologies de l'information, certains ont demandé pourquoi cette proposition permettrait de détecter les transactions en question. Il faudrait toujours exercer une surveillance sur les importateurs et vérifier leurs comptes en cas de problème dans leur déclaration et il existait d'autres outils, instruments et techniques pour combattre la fraude et identifier les services réellement compris dans la valeur et leur coût.

12. Plusieurs Membres ont relevé que la structure de l'Accord n'avait pas changé depuis son entrée en vigueur 20 ans auparavant et que la proposition entraînerait de graves bouleversements pour l'industrie et le commerce qui avaient organisé leurs activités en fonction du traitement particulier de la valeur en douane prévu actuellement dans l'Accord. Certains Membres se sont demandé pour quel motif économique on inclurait les coûts des services réalisés dans le pays d'importation. En n'incluant pas les services d'origine intérieure dans la valeur en douane, l'Accord sous sa forme actuelle offrait une incitation économique à l'utilisation des services effectués dans le pays importateur. Un autre Membre a expliqué que l'exonération au titre de l'article 8:1 b) iv) avait été prévue parce qu'il s'agissait de services accomplis dans le pays importateur.

13. Un autre Membre s'est dit préoccupé par le fait que, si les services en question devaient être inclus dans la valeur en douane, cela gonflerait le prix à l'importation qui serait payé en fin de compte par les consommateurs du pays importateur. Un autre Membre, qui a reconnu les effets bénéfiques de cette proposition pour le pays importateur sur le plan des recettes perçues, a fait observer que cela pourrait créer un problème de double imposition pour les importateurs. Le coût d'un service fourni par l'acheteur aura peut-être déjà été assujéti à une imposition intérieure et serait alors imposé une deuxième fois sous la forme d'un droit à l'importation. Par conséquent, l'importateur pourrait être amené à payer deux fois un impôt sur ce service.

Tiret 3: La méthode résiduelle de détermination de la valeur en douane au titre de l'article 7 comprendra toutes les éventualités résiduelles, permettant ainsi une évaluation fondée sur le prix du marché intérieur ou le prix à l'exportation dans un pays tiers avec les ajustements appropriés.

14. L'auteur de la proposition a précisé que celle-ci visait à inclure deux méthodes actuellement prohibées d'évaluation des importations aux fins douanières en tant que méthodes autorisées au titre de l'article 7 de l'Accord. La première (mentionnée au paragraphe 2 c) de l'article 7) était le prix sur le seul marché intérieur dans le pays d'exportation (et non dans le pays d'importation), et la seconde (mentionnée au paragraphe 2 e) de l'article 7) était le prix des marchandises vendues pour l'exportation à destination d'un pays autre que le pays d'importation. L'auteur a relevé que les prix en question étaient actuellement utilisés dans d'autres accords, comme l'Accord antidumping, et a précisé que l'article 7 ainsi que les deux méthodes additionnelles proposées ne seraient utilisés qu'en dernier recours dans les cas où les autres méthodes ne pourraient l'être. Un Membre a appuyé cette

proposition, en indiquant qu'elle pourrait faciliter la tâche des administrations douanières s'agissant d'établir la valeur en douane de produits nouveaux et novateurs, dans l'éventualité où les autres méthodes prévues par l'Accord ne pourraient être utilisées.

15. Un certain nombre de questions ont été posées par les Membres touchant la nécessité de modifier une disposition déjà ancienne de l'Accord qui prohibait l'utilisation de ces deux méthodes d'établissement des prix au titre de l'article 7 de l'Accord. On a estimé qu'il serait peut-être utile de se reporter à l'historique des négociations afin de savoir pourquoi ces méthodes ont été interdites.

16. Plusieurs Membres ont demandé comment seraient obtenus les renseignements nécessaires pour déterminer le prix selon les deux méthodes proposées. Dans l'hypothèse où un prix de catalogue pour grossistes ou un prix pratiqué dans un centre commercial était utilisé, diverses préoccupations ont été exprimées: les prix en question n'étaient pas fiables, ils pouvaient gonfler les valeurs en douane et ils servaient souvent seulement de base indicative pour permettre aux acheteurs de négocier les prix à la baisse. Certains Membres ont émis l'idée que, sur le marché intérieur des pays exportateurs, le prix pouvait être sensiblement plus élevé en raison des coûts d'exploitation, des frais de publicité, de promotion et autres qui entraient dans le calcul du prix de vente sur le marché intérieur. En outre, il serait peut-être nécessaire d'examiner la comptabilité de l'exportateur pour vérifier l'existence de ces coûts additionnels. Cela pourrait s'avérer problématique et se traduire par des valeurs en douane élevées et fictives. Au sujet de la valeur à l'exportation vers un pays tiers, on a demandé quel pays tiers serait choisi – celui du prix le plus élevé ou du prix le plus bas. On a demandé si les administrations douanières se mettraient en quête du meilleur prix entre les différents pays tiers et comment elles allaient déterminer celui qui reflétait le mieux la valeur transactionnelle. En outre, comment les renseignements nécessaires pour procéder aux "ajustements appropriés" seraient-ils obtenus? L'auteur de la proposition a noté que les explications concernant la méthode à suivre pour établir les prix proposés existaient déjà dans les autres accords mentionnés et qu'il ne voyait pas où était la difficulté pour les obtenir et les utiliser dans le présent contexte. En outre, il a précisé que les prix ne pouvaient être utilisés directement mais après ajustement, par exemple compte tenu de la base f.o.b. ou c.a.f., compte tenu des différentes quantités considérées, etc. Tous ces ajustements existaient déjà au titre de l'Accord.

17. Quelques Membres ont jugé discutable l'idée de faire référence à un accord dans le contexte du débat sur un autre accord et ont évoqué le risque de confusion entre les concepts. On a souligné que, dans l'Accord antidumping, l'objectif était de déterminer s'il y avait discrimination dans les prix, ce qui justifiait l'examen du prix sur le marché intérieur dans le pays d'exportation pour le comparer au prix de marchandises vendues pour l'exportation à destination du pays d'importation ou d'un pays tiers. Au titre de l'Accord sur l'évaluation en douane, l'objectif était de déterminer la valeur de la transaction entre l'exportateur et l'importateur. Ces deux objectifs étaient totalement différents et, par conséquent, les concepts relatifs aux prix ne pouvaient être comparés. L'auteur de la proposition a expliqué que celle-ci n'était pas destinée à introduire les concepts d'autres accords dans l'Accord sur l'évaluation en douane et que la mention de l'Accord antidumping était purement fortuite. La délégation de l'auteur de la proposition était attachée à la valeur transactionnelle et, si celle-ci échouait, aux méthodes indiquées par la suite dans l'Accord. Si toutes les méthodes échouaient et si l'administration douanière arrivait à l'application de l'article 7, cette délégation souhaitait voir utiliser les deux prix proposés, ce qui était actuellement interdit.

18. Un autre Membre a rappelé aux délégations l'importance de la note interprétative relative à l'article 7, qui soulignait qu'il importait d'utiliser des valeurs en douane déterminées antérieurement et qu'il fallait faire preuve d'une souplesse raisonnable dans l'application des méthodes à employer en vertu de l'article 7. De plus, l'Accord lui-même précisant qu'une telle souplesse était possible dans le cadre des dispositions dudit article, il n'était pas nécessaire de chercher plus loin.

Résumé

19. Quelques Membres ont appuyé les propositions ainsi que leurs objectifs. Toutefois, si la majorité de ceux qui ont pris la parole au sujet des propositions ont reconnu les difficultés réelles que l'on rencontrait pour s'attaquer à la fraude et les problèmes auxquels s'était heurté l'auteur de la proposition, ils n'étaient pas convaincus que les propositions formulées dans les tirets soient des solutions appropriées. En fait, certains d'entre eux avaient connu les mêmes problèmes mais les avaient réglés en utilisant les mécanismes et les instruments existants, tout en restant dans le cadre des paramètres de l'Accord.
