

**Philippe CUISSON**  
Unité Affaires Internationales  
Direction Générale Fiscalité et Union Douanière  
COMMISSION EUROPÉENNE

**Présentation générale des Accords euro-méditerranéens d'association  
et futures initiatives dans le domaine douanier en matière portuaire**

Bonjour Mesdames et Messieurs,

Je voudrais tout d'abord vous remercier, de la part de la Commission européenne, d'avoir pensé à nous associer à cette initiative, qui nous paraît extrêmement intéressante.

Comme M. Le Président vient de le dire, je suis membre de la Direction générale chargée de la fiscalité et de l'union douanière à la Commission européenne. Vous n'échapperez donc pas ce matin aux questions douanières, puisque celles-ci, comme nous allons le voir, représentent en pratique l'essentiel des Accords d'association euro-méditerranéens, en tout cas dans leur aspect pratique et opérationnel.

C'est d'ailleurs à ce titre-là que je vais intervenir dans un premier temps, pour vous présenter les Accords d'association euro-méditerranéens, et je vais le faire à travers un exemple : l'Accord d'association qui est entré en vigueur avec la Tunisie. J'ai pris celui-ci, j'aurais pu prendre l'accord avec le Maroc ou avec d'autres pays. Mais l'accord avec la Tunisie est tout à fait représentatif de ce que sont ces Accords.

Dans un deuxième temps, j'évoquerai la politique douanière de la Commission européenne, en particulier en ce qui concerne l'harmonisation des pratiques entre les ports européens, l'harmonisation des pratiques à travers un programme qui s'appelle le programme RALPH (RALPH étant la contraction de Rotterdam, Anvers, Le Havre, Phelixtowe et Hambourg). Et nous verrons qu'un programme similaire est en train d'être lancé pour les ports d'Europe du Sud. Et quand je dis Europe du Sud, je pense au Portugal, à l'Espagne, à la France, à l'Italie et à la Grèce.

Je tiens toujours à dire en quelques mots ce qu'est la Commission européenne lorsque je suis amené à faire ce genre d'intervention. J'ai envie de vous dire que la Commission européenne est l'imagination au niveau communautaire (c'est un petit peu présomptueux, mais c'est comme ça). En particulier, en matière de transport et de législation douanière, nous sommes amenés à être l'imagination, donc à proposer les projets de législation. Ensuite, le Conseil des ministres et le Parlement européen sont amenés à les adopter, comme vous le savez - c'est valable pour les questions de transport tout comme les lois douanières. Les Etats membres de la Communauté - c'est-à-dire les administrations, en l'occurrence douanières - sont chargés de l'application de ces législations et, éventuellement, la Cour de justice des Communautés sera responsable de la sanction d'éventuelles défaillances dans l'application du droit communautaire. Je dis cela parce que nous avons entendu hier une intervention qui a reproché peut-être un peu directement à la Commission, d'avoir des idées en décalage avec ce que

demandait certains; mais tout ça pour dire que la Commission n'est pas toujours responsable de tout. Nous *proposons*, et ensuite d'autres que nous vont *adopter* la législation. Nos propositions sont donc passées au tamis, si je puis dire, du Conseil et du Parlement européens.

### Les Accords euro-méditerranéens d'association.

Pour entrer dans le vif de mon sujet, commençons tout d'abord par évoquer cette question des Accords euro-méditerranéens à travers l'exemple de l'accord Tunisie. Les gens qui sont rassemblés aujourd'hui dans cette salle sont ceux qui s'intéressent aux problèmes du transport. Le transport, pour moi, je dirais que c'est le vecteur. Mais transporter quoi ? Transporter, en particulier, des marchandises. Et ce sont ces marchandises dont il est question, en grande partie, dans un Accord méditerranéen comme celui avec la Tunisie.

Alors dans la pratique, pour des opérateurs économiques, traiter de ces questions d'Accords méditerranéens, cela veut dire parler de ce qu'on appelle dans le jargon un «régime tarifaire préférentiel», parce que c'est ça, l'Accord méditerranéen, c'est un régime tarifaire préférentiel. Par conséquent, cela veut dire parler de réduction, voire même de suppression des droits de douane. Cela signifie aussi parler de réduction et de suppression des restrictions aux échanges. Concrètement, toutes ces questions se matérialisent par la production de documents, comme les certificats d'origine, ou en l'occurrence les certificats de circulation des marchandises EUR1, dont vous avez peut-être entendu parler. Et cela veut dire que, par exemple, les restrictions aux échanges qui sont matérialisées par des licences (des licences d'importation dans la communauté ou dans chacun des pays du Maghreb) sont censées être supprimées progressivement à l'horizon 2010, qui est l'horizon, déjà évoqué hier, de la réalisation de la zone de libre-échange.

Zone de libre-échange : Qu'est-ce que c'est qu'une zone de libre-échange ? Tout simplement, cela veut dire que les marchandises qui sont originaires de l'une des deux parties signataires de l'Accord, soit les marchandises tunisiennes d'une part ou les marchandises communautaires d'autre part, doivent pouvoir circuler librement, sans entraves, des deux côtés de la Méditerranée. C'est ça, une zone de libre-échange. Autrement dit, c'est un encouragement au commerce, sans restrictions, ni douanières ni de politique commerciale.

Cette zone de libre-échange porte essentiellement sur les produits industriels. Et quand je dis essentiellement sur les produits industriels, cela veut dire qu'en 2010, en théorie, il n'y aura plus aucun droit de douane pour les produits tunisiens qui rentreront dans la communauté ou pour les produits communautaires qui rentreront en Tunisie. C'est donc un formidable vecteur d'encouragement des échanges économiques entre les deux rives de la Méditerranée. Nous dirons même plus, nous dirons même tout à l'heure que c'est un véritable encouragement à la création de ce que j'appellerais une «intimité économique» (nous le verrons à travers un ou deux exemples).

Une zone de libre-échange, ce n'est pas une union douanière (le mot a été rapidement évoqué hier), puisque l'union douanière, c'est la zone de libre-échange, plus quelque chose. En l'occurrence, c'est la zone de libre-échange entre des pays, mais ces pays, en plus de libéraliser entre eux le commerce, comme je viens de l'indiquer, vis-à-vis des pays tiers,

appliquent une politique douanière, c'est-à-dire tarifaire, et une politique commerciale identiques vis-à-vis des pays tiers à la zone.

L'exemple d'une union douanière, c'est la Communauté européenne. Cela veut dire qu'entre les pays européens entre eux, entre le Portugal et la Suède, entre la Grèce et la Belgique, il n'y a évidemment plus de droits de douane et plus de restrictions aux échanges - c'est ce que nous voulons faire avec les pays méditerranéens- mais en plus, le Portugal, la Suède, la Grèce et la Belgique appliquent vis-à-vis des marchandises tierces la même loi douanière et les mêmes éventuelles restrictions aux échanges. C'est-à-dire qu'un produit américain qui rentrerait dans la Communauté par la Suède ou par le Portugal ou par la Grèce ferait l'objet du même traitement douanier.

La zone de libre-échange entre la Tunisie et la Communauté, ou entre le Maroc et la Communauté, c'est un peu moins, c'est donc la libéralisation entre les deux parties, mais par contre, la Tunisie reste maître de sa propre politique vis-à-vis du commerce avec les Etats-Unis ou le Japon, de même que l'Europe reste maître de sa propre politique vis-à-vis des Etats-Unis ou du Japon. Voilà la différence entre la zone de libre-échange et l'union douanière.

Là aussi, je voudrais tordre le cou, si vous me permettez l'expression, à une idée qui est souvent mise en avant quand on parle de *libéralisation du commerce*. Parler de libéralisation, dans l'esprit des gens, cela veut dire «disparition des contrôles». Je voudrais rebondir sur ce que M. De Maistre a dit hier en un mot, quand il a parlé des contraintes qui s'opposaient aux opérateurs, et je sais que vous avez à un moment évoqué le fait qu'il y avait des contrôles importants sur les produits manufacturés qui arrivaient du Maroc. Alors évidemment, dans le contexte d'une libéralisation, on peut se dire qu'à première vue «c'est absolument antinomique».

En fait, pas du tout. Parce qu'une zone de libre-échange entre le Maroc et la Communauté, cela veut dire qu'on libéralise les échanges commerciaux, mais uniquement pour les produits marocains et pour les produits communautaires. Et, sur le plan douanier, cela veut dire uniquement pour les *produits originaires* du Maroc ou les produits originaires de la Communauté. Autrement dit, si le Maroc et la Communauté sont libres d'accueillir des produits japonais sur leur propre territoire, ces produits japonais seront exclus du bénéfice de la zone de libre-échange. Ce qui explique qu'à priori, mettre en place une zone de libre-échange veut dire qu'il faut au contraire être relativement vigilant sur les produits qui vont circuler et sur l'origine de ces produits. En clair, on veut éviter que la zone de libre-échange soit un appel d'air pour que des produits tiers à la zone bénéficient indûment de cette libéralisation, qui est une libéralisation régionale. Si vous voulez, il n'y a pas de contradiction entre le fait que l'on puisse maintenir des contrôles douaniers et le fait que l'on instaure une zone de libre-échange, et je dirais même, bien au contraire.

En ce qui concerne *l'Accord Tunisie*, il comporte cinq objectifs, et je ne voudrais pas évidemment le réduire à ces questions de zone de libre-échange. Il y a les questions de dialogue politique, qui sont évidemment très importantes ; il y a la promotion de la coopération économique, sociale, culturelle et financière (je n'en parlerai pas non plus dans le cadre de mon intervention) ; et il y a également la promotion de l'intégration maghrébine. Par contre, il a deux objectifs qui m'intéressent : il est question, dans l'Accord, d'une part de

développer les échanges et les relations économiques entre les parties et, d'autre part, de fixer ensuite les conditions de la libéralisation progressive des échanges de biens, de services et de capitaux.

Tout ceci, en particulier cette libéralisation progressive, doit se faire à l'horizon 2010 (c'est l'échéance qui a été fixée par le *Processus de Barcelone*), et cela veut dire suppression réciproque des droits de douane et des restrictions aux échanges, suppression selon un calendrier asymétrique (cela veut dire que la Communauté désarme sur le plan tarifaire plus rapidement que le pays partenaire). En particulier, la Communauté a quasiment déjà supprimé tous les droits de douane pour les produits industriels tunisiens qui rentreraient dans la Communauté, alors que la Tunisie désarme son tarif douanier de manière plus progressive, étalée sur les 12 ans. L'une des raisons à ceci, c'est que les droits de douane que la Communauté applique aux pays tiers sont relativement faibles, en particulier pour les produits industriels, alors que les droits de douane d'un pays émergeant comme la Tunisie sont des droits de douane qui sont traditionnellement plus élevés. Evidemment, le coût pour la Tunisie pourrait être plus brutal et plus important si le désarmement intervenait de manière trop rapide.

Je fais une petite parenthèse pour vous dire une chose, d'ailleurs tout à fait à titre anecdotique. Vous ne le savez peut-être pas, mais les *deux tiers des marchandises* qui rentrent dans la Communauté, toutes origines confondues, le font dans le cadre de l'un de ces régimes préférentiels ou au titre des régimes appliqués aux matières premières, sans payer de droits de douane ou en payant un droit de douane réduit. Alors, quand on parle de «forteresse Europe» et quand on parle d'Europe qui se barricade derrière ses protections douanières, j'ai envie de vous dire : «Laissons parler les faits». Les Américains sont très forts pour parler de libéralisme, mais eux, par contre, appliquent des droits relativement importants, et surtout des restrictions; tandis que, en ce qui concerne l'Europe., on parle de "forteresse" , mais notre continent est très ouvert aux marchandises, et en particulier à celles qui proviennent de régions associées, comme le Maghreb ou les pays d'Europe centrale et orientale. C'est une remarque qui me vient à l'esprit comme ça, Monsieur le Président, ce n'est pas directement lié à notre propos, mais je ne peux jamais m'empêcher de la faire.

Ces droits de douane communautaires ont quasiment déjà disparus en ce qui concerne les importations vers la Communauté. En ce qui concerne les produits agricoles - vous savez que ce sont des produits très sensibles pour tout le monde - le désarmement est beaucoup plus sélectif. Il se fait en particulier dans le cadre de ce qu'on appelle, dans le jargon douanier, des *contingents tarifaires*. Cela veut dire que les fleurs du Maroc ou les pommes de terre de Tunisie peuvent rentrer dans la Communauté, mais très souvent avec un droit de douane réduit à zéro, mais dans le cadre de limitations quantitatives. Alors, lorsqu'il y a 35.000 tonnes de pommes de terre qui peuvent entrer dans la Communauté en provenance de tel pays du Maghreb avec un droit réduit, cela veut dire que toute importation ultérieure sera possible, mais en acquittant les droits de douane normaux. Je dis cela, parce que c'est important pour les opérateurs économiques. Car lorsque l'on parle de contingents tarifaires, comme la Communauté européenne est une union douanière, il y a une gestion centralisée de ces contingents tarifaires. Cette gestion centralisée fait que si un bateau tunisien accoste en Italie, au Portugal ou à Anvers, c'est le jour où la marchandise va être dédouanée qui servira de jour pour l'imputation sur le contingent tarifaire, contingent tarifaire unique à la Communauté. J'en reviens à ce qui sera la deuxième partie de mon intervention : l'uniformisation des

pratiques douanières communautaires est primordiale dans notre esprit, parce que si l'on traite d'une manière différente en Italie, au Portugal et à Anvers cette demande d'imputation sur un contingent tarifaire, tel ou tel opérateur européen pourrait être lésé. Alors, nos amis du Maghreb vont dire : « Ce n'est pas notre problème. » Mais si, c'est votre problème. Parce que vous êtes concernés aussi. Si le contingent tarifaire n'est pas imputé, l'opérateur européen en question ne pourra pas bénéficier de la préférence tarifaire et devra acquitter les droits de douane; et cela pourrait avoir des incidences sur le flux commercial avec le pays d'origine qui exporte des pommes de terre.

Pour résumer cette affaire, lorsque vous prenez les Accords d'association, vous constatez qu'environ 80 ou 85% de l'Accord en question porte sur ces questions douanières. Et quand je dis qu'il porte sur ces questions douanières, il porte essentiellement sur ces questions d'échéance et de réduction de droits de douane et sur ces questions de suppression des restrictions quantitatives; de plus il comporte un certain nombre de protocoles, dont l'un représente à lui seul pratiquement le tiers, en volume, de l'Accord d'association : c'est le protocole sur les règles d'origine.

Je disais au début de mon intervention que la zone de libre-échange est censée s'appliquer uniquement aux produits originaires de l'une des deux parties signataires de l'accord, c'est-à-dire soit les produits originaires de la Tunisie, soit ceux originaires de la Communauté. À travers ces protocoles origine, on explique concrètement ce qu'est un produit originaire. Et vous allez voir ce qui se cache derrière cette notion d'origine des marchandises.

Vous voyez ma chemise ? Pour que cette chemise soit originaire de Tunisie, au sens de l'Accord en question, il faut qu'elle soit fabriquée en Tunisie avec un tissu tunisien. De même, pour que cette chemise soit originaire d'Italie, il faut qu'elle soit fabriquée en Italie ou dans la Communauté, avec un tissu italien ou communautaire. C'est le principe. Ce qui veut dire que si en Tunisie, on utilise un tissu chinois pour faire ensuite une chemise, celle-ci ne sera pas tunisienne au sens de l'Accord et ne bénéficiera pas de la suppression des droits de douane qui s'applique dans le cadre du processus de Barcelone et de la zone de libre-échange. Voilà le principe.

Vous allez me dire : « Cela est bien compliqué. » Mais ces règles d'origine prévoient un deuxième principe, celui du cumul d'origine. Le cumul d'origine, c'est quoi ? C'est une machine à créer de l'intégration économique entre les deux parties signataires de l'Accord. Reprenez l'exemple de ma chemise. Elle est fabriquée en Tunisie. En théorie, il faut que ce soit à partir d'un tissu tunisien. Si le fabricant tunisien utilise un tissu communautaire, par exemple un tissu italien, la chemise sera quand même originaire de Tunisie, grâce au cumul d'origine. Et vous voyez la portée d'un tel dispositif douanier. Sa portée, c'est tout simplement qu'il aura créé ce que j'ai appelé de l'intimité économique, ce que les économistes dans les journaux appellent peut-être de manière plus simple la délocalisation Nord-Sud, et ce que nos amis du sud appellent investissement et industrialisation. Autrement dit, à travers ces techniques douanières et à travers ces processus, nous tenons à faire ce qu'une intervenante marocaine, je crois, a dit hier : nous tenons à investir, nous tenons à encourager la coopération Nord-Sud en utilisant les atouts des deux zones, c'est-à-dire la main-d'œuvre qualifiée et à bon marché des pays du Maghreb et en même temps le savoir-faire et les produits à plus forte intensité technologique qui proviennent d'Europe. Parce qu'un tissu, c'est souvent maintenant un produit relativement sophistiqué, alors que la

confection peut paraître peut-être plus simple, mais fait appel à un plus grand contenu en main-d'œuvre. Je crois qu'il faut être clair à travers ce genre de dispositif. La zone de libre-échange encourage en quelque sorte le développement des potentialités différentes des deux parties de la zone, ce qui contribue à une compétitivité globale de la zone vis-à-vis du monde extérieur.

Voilà en deux mots ce que je voulais dire sur les Accords d'association. Evidemment, on pourrait en parler pendant des heures, mais je crois que ce n'est pas le propos du séminaire aujourd'hui.

### *Les initiatives douanières en matière portuaire.*

Je vois que je suis un petit peu long. Je voudrais juste évoquer en deux mots l'initiative à laquelle je faisais allusion, *l'initiative RALPH* concernant les ports d'Europe du Nord, mais qui va s'étendre aux ports européens du Sud. Là aussi, je le répète, ce sont des questions qui paraissent à première vue internes à la Communauté, mais qui ont une incidence importante pour nos partenaires et amis du Sud, qui sont des utilisateurs de facto de ces ports communautaires.

À travers ce programme RALPH, qui prend sa source dans un programme communautaire qui s'appelle le programme *Douanes 2002*, nous cherchons à harmoniser les pratiques douanières entre les différentes douanes des Etats membres de la Communauté.

Il y a 130.000 douaniers en Europe, dans les 15 Etats membres. Pendant un certain temps, on a pu croire qu'on allait créer une espèce de douane européenne, qui serait une douane unifiée et centralisée, et qui travaillerait de manière complètement harmonisée de par sa structure même. Vous êtes suffisamment au courant de l'évolution des politiques communautaires pour savoir que ce n'est pas la piste de cette super-douane qui serait liée à un super-Etat européen qui a été privilégiée, mais plutôt la piste d'une coopération et d'une harmonisation dans le cadre d'une *coordination communautaire* qui a été privilégiée. Cela veut dire que les questions de douane sont régies par un code des douanes communautaires, édicté au niveau communautaire, mais que ce code est appliqué par des douanes des Etats membres ayant chacune leur histoire, leurs traditions et leurs pratiques. Et, en particulier, vous le savez peut-être, la sanction d'une transgression à ce code des douanes communautaires, autrement dit, le côté répressif et pénal de cette loi douanière communautaire, appartient encore intégralement aux Etats membres. Cela veut dire que la norme douanière est communautaire, mais que sa sanction est encore nationale.

Dans ce contexte, il nous a paru important de tenter d'harmoniser les méthodes de travail, pour éviter ce que j'appellerai un dumping douanier entre les douanes des Etats membres. Et il est évident pour nous, Commission européenne, que ceci serait la pire des situations, celle dans laquelle les douanes des Etats membres se trouveraient en concurrence, alors qu'en fait, elles sont bien plus objectivement en situation de coopération et en situation de travailler ensemble.

Le programme RALPH, qui associe 5 ports d'Europe du Nord – qui, entre parenthèses, représentent quelque chose comme 70% du trafic portuaire de la Communauté -, consiste à

faire travailler ensemble les douaniers des Etats membres qui travaillent dans ces ports. M. Pérez a évoqué hier les excès de contrôle qui avaient lieu dans le port de Barcelone. Je ne sais pas s'il y a trop de contrôles à Barcelone. Moi, ce qui m'intéresse, c'est qu'il n'y ait pas plus ou pas moins de contrôles à Barcelone qu'à Gênes, qu'à Porto ou qu'à Malmö en Suède. C'est ça qui m'importe en tant que Commission européenne.

Prenons un exemple tout simple : faut-il contrôler physiquement les marchandises à l'importation ? Tout le monde sait que l'on contrôle un certain pourcentage de marchandises à l'importation. Ce taux de contrôle doit-il être de 1, de 5, de 10 ou de 100% ? Je dirais qu'avant même de savoir quel est le bon taux, avant même de faire bouger le curseur, je le répète, ce qui compte pour moi, c'est que ce taux soit le même partout en Europe, dans la mesure où les trafics sont similaires et comparables, et que nous sommes dans le contexte de l'union douanière derrière laquelle se trouve le Marché unique.

Ce processus RALPH consiste, en résumé et sans entrer dans les détails, à mettre en liaison les douaniers des cinq ports en question, pour qu'ils viennent d'abord voir sur place ce que font les autres, s'imprègnent de leur culture douanière et pour que, à terme, les contrôles soient relativement identiques à Rotterdam ou à Hambourg. Ce processus RALPH est d'une actualité brûlante dans le cadre de ce séminaire, puisque la semaine dernière à Bruxelles a été donné le coup d'envoi d'un processus similaire pour les ports d'Europe du Sud (Barcelone y sera associé) dans les cinq Etats membres que j'ai mentionnés, du Portugal à la Grèce. Là aussi, cela aura une incidence sur nos amis et partenaires du Maghreb, puisque vous devrez de plus en plus être confrontés à des pratiques douanières qui seront de plus en plus harmonisées, bien que ce soit dans le respect de chacune des douanes des Etats membres.

Monsieur le Président, j'ai un petit peu dépassé le temps qui m'était imparti, mais quand vous invitez quelqu'un à parler de douane, ce quelqu'un est souvent passionné et dépasse assez facilement le temps qui lui est dévolu. Je vous prie de m'en excuser.

Merci.

