

Fonds d'affectation spéciale pour les négociations sur la facilitation du commerce

Note technique No. 2

Disciplines de perception des redevances et impositions¹

Contexte

Les transactions commerciales transfrontalières impliquent divers services fournis par des organismes publics ou parapublics chargés d'assurer le service au nom de l'administration. Beaucoup de ces services exigent de l'utilisateur le versement d'une rémunération ou redevance. Les dispositions de l'article VIII du GATT définissent des règles applicables à toutes les redevances et impositions « perçues [...] à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation » à l'exception des droits de douanes et les « [...] taxes qui relève de l'article III [...] ». Toutes ces redevances doivent en effet remplir trois critères en vertu de l'article VIII :1(a) ; elles doivent être « limitées au coût approximatif des services rendus », ne pas « constituer une protection indirecte des produits nationaux » et ne pas « constituer [...] des taxes à caractère fiscal à l'importation ou à l'exportation ». La première condition de limitation du tarif de la redevance englobe une autre prescription : la redevance doit être liée à un service. Le groupe spécial du règlement de disputes « États-Unis - Redevances pour les opérations douanières » a déterminé qu'il s'agit des « services rendus à l'importateur en question »².

Les normes 3.2 et 9.7 de l'Annexe Générale de la Convention de Kyoto révisée exigent également que la rémunération des services fournis par la douane au titre de sa fonction soit limitée au coût approximatif du service rendu.

En réalité, cependant, ces rémunération ou redevances servent souvent à accroître les recettes du gouvernement en général et ont donc un caractère fiscal ou parafiscal et sont souvent calculées sur une base ad valorem.

Se conformer aux formalités et exigences du paiement de ces redevances implique des coûts directs et indirects pour les entreprises. Il y a plusieurs points de collecte avec des heures d'ouverture et des formalités de paiement différentes. Les opérateurs sont donc obligés de se déplacer avec différentes devises monétaires, et doivent conserver sur eux des documents papier supplémentaires qui servent de reçus. Du point de vue de la facilitation du commerce, la perception des redevances devrait donc être simplifiée autant que possible, s'appuyer sur des paramètres objectifs et transparents, correspondre de façon raisonnable aux coûts du service rendu, et être appliquée de manière cohérente.

¹ Les appellations diverses sont utilisé d'une manière indifférente pour distinguer parmi des prélèvements : Impôt, contribution, droit, redevance, taxe, cotisation etc). Ces appellations ne sont pas toujours en lien avec la nature juridique du prélèvement en question. Le droit fiscal connaît deux catégories des prélèvements, Impôt et taxes. Par leur nature juridique le premier est un prélèvement fiscal et le dernier un prélèvement non-fiscal en contrepartie d'un service rendu ou d'un avantage particulier procuré. Dans ce document seul le terme redevance est utilisé pour désigner les prélèvements à caractère non fiscal en contrepartie des prestations offertes par un service public.

² § 80 du Rapport du Groupe spécial adopté le 2 février 1988, (L/6264 - 35S/277).

Avantages

La simplification des redevances et l'utilisation d'un calcul de récupération des coûts pour fixer le tarif profitent également à l'administration qui perçoit les frais. L'examen des redevances en vigueur permet en effet d'identifier des prestations offertes qui sont sur -ou sous- facturées et permet ainsi une meilleure détermination de la base redevable. De plus, si les redevances et impositions sont perçues comme étant justes, justifiées et raisonnables par rapport au service et à la qualité du service rendu, les opérateurs économiques sont plus susceptibles de s'en acquitter. L'une des raisons en est qu'il coûte moins cher de les acquitter que de rechercher des moyens légaux ou illégaux d'éviter de payer. L'administration dépense alors moins de ressources pour l'application a posteriori.

Questions à examiner

Quels sont les services à facturer ?

Les redevances sont instituées pour récupérer les coûts du fonctionnement des services offerts par des personnes publiques (l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics administratifs). Ces services offerts peuvent présenter un caractère obligatoire si l'utilisation du service ou de l'ouvrage public est rendu obligatoire par un texte de loi ou facultatif, si, au moins juridiquement³, la prestation de service peut être refusée et dépend de la volonté de l'utilisateur.

Il est possible pour une personne publique de fournir un large éventail de services, y inclus une combinaison des services obligatoires et facultatifs : par exemple le traitement de la déclaration de marchandises effectué en vertu du Code de Douane et un service de renseignement payant.

Compte tenu de ce mélange de services fournis au public et aux opérateurs économiques, la détermination des services pour lesquels sont perçus des redevances est une importante question politique. Tous les services publics ne font pas l'objet d'un prélèvement. Pour des raisons d'intérêt général un service peut être entièrement ou partiellement subventionné par le budget général du gouvernement.

Différents types de services, par exemple les services d'information et les services de traitement des douanes, peuvent être facturés différemment et des barèmes de tarif peuvent varier selon le traitement accordé, permettant un tarif différent pour un traitement prioritaire ou préférentiel.

Fixation des tarifs et définition des coûts

La fixation du montant d'une redevance représente un véritable défi, car il faut choisir le cadre de tarification approprié et évaluer les coûts à prendre en considération. La tarification ne se fait pas de manière discrétionnaire. Dans la plupart des pays la rémunération pour service rendu obéit au principe dit de l'équivalence financière, qui prévoit une proportionnalité entre le montant de la redevance et le coût réel du service tout en prenant en considération l'importance du service rendu, ou la récupération des coûts. Ainsi les taux des redevances doivent être calculés de façon à récupérer l'ensemble des coûts engagés pour la fourniture du service. Les coûts engagés peuvent être considérés sur une base de coût marginal ou de coût moyen.

³ En réalité cette distinction est souvent difficile, car le refus de la prestation du service peut entraîner l'exclusion d'accès à un service si celui est fourni par l'administration publique uniquement.

En ce qui concerne la tarification de la redevance inscrite dans l'article II :2(c) du GATT, l'article VIII :1(a) n'inscrit pas une obligation de récupération totale des coûts, mais impose d'abord une limitation au « au coût approximatif des services rendus ». Le montant ne peut donc pas dépasser le montant des frais occasionnés par la fourniture du service.

Les tarifs fixés pour les services rendus peuvent par contre être inférieurs aux frais occasionnés, notamment lorsqu'il existe un intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou une appréciation des différences de situation entre usagers.

Le calcul du tarif et la prise en compte des coûts d'un service est difficile car il faut attribuer une valeur pécuniaire, reflétant idéalement le coût réel, à tous les facteurs de coût. En général, la totalité des coûts, c'est-à-dire le coût total de toutes les ressources utilisées dans la fourniture du service, doit être évaluée, y compris la main d'œuvre et les coûts associés en salaires et rémunérations, les matériaux, les frais d'exploitation, l'hébergement et les frais généraux, ainsi que les coûts associés au capital. L'évaluation des frais dits généraux et frais communs du service peut poser des problèmes, même si des principes de comptabilité financière ont été développés pour fournir des indications. Une autre difficulté est l'inclusion des coûts externes, les coûts pour la société, et les coûts d'opportunité dans la comptabilité.

Application des droits et frais

La création des redevances à caractère juridique non-obligatoire et la fixation des modalités d'assiette, de taux et de recouvrement se fait habituellement par voie réglementaire. Par contre, la création des redevances à caractère juridique obligatoire (souvent appelées taxes en droit fiscal français), doit se faire par voie législative, sauf exception expresse du législateur. L'introduction de nouvelles redevances ou de modification de celles existantes est généralement soumise à approbation par un organe exécutif supérieur ou un ministère. Les détails de cette approbation varient d'un pays à l'autre.

Les services redevables doivent être soumis à une révision régulière et font habituellement l'objet d'une évaluation plus approfondie par un auditeur général. Les objectifs d'une évaluation approfondie sont d'évaluer si l'objectif financier de la récupération des coûts a été atteint, si l'efficacité et l'efficacités de la prestation de services peuvent être améliorées et si suffisamment d'actifs sont disponibles pour assurer le service. Un tel examen devrait également prendre en considération la consolidation des redevances, et l'utilisation des TIC pour faciliter le paiement. Par exemple, la grande majorité des logiciels d'automatisation des douanes offre maintenant des fonctionnalités de paiement électronique qui permettent le paiement par les banques commerciales nationales ou par transfert électronique.

Une question liée à la perception des redevances est l'affectation des recettes. Habituellement les recettes des redevances font l'objet d'une affectation spéciale au service qui a fourni le service en question et doivent être utilisés pour le fonctionnement de ce service uniquement.

Questions de mise en œuvre

Examen des structures tarifaires afin d'en réduire au minimum le nombre et la diversité

Les pays qui envisagent de procéder à un examen de leur structure tarifaire peuvent suivre les étapes suggérées ci-dessous :

- Procéder à un examen des redevances liées à l'importation, l'exportation ou le transit des marchandises ;
- Classer les services facturés en gammes de services et en catégories ;
- Déterminer les coûts de chacun de ces services et analyser si les tarifs appliqués actuels sont appropriés ;
- Sur la base de ces constatations, réviser les redevances et leurs taux existants, en les consolidant lorsque cela est possible;
- Considérer la rédaction de directives sur la perception des redevances à l'intention du secteur public et mettre en place un groupe d'experts chargé d'assister les organismes dans l'établissement des prix pour ces redevances.

Les redevances applicables devraient faire l'objet d'une publication par les voies appropriées (revue professionnelle, journal officiel, ou Internet, si possible). Il peut être souhaitable d'établir une liste des redevances applicables disponible dans les bureaux où ils sont exigibles.

Références et outils

CNUCED

Autres notes techniques sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.unctad.org/tehcnicnotes>. Se référer plus précisément aux notes suivantes :

- Note technique No. 13 (Simplification des documents utilisés dans le commerce international)
- Note technique No. 21 (Système douanier automatisé - SYDONIA)

Les notes techniques ont été élaborées par des experts engagés par la CNUCED dans le cadre du Fonds d'affectation spéciale visant le "Renforcement des capacités dans les pays en développement et les pays moins avancés pour soutenir leur participation effective dans le processus de négociation de l'OMC portant sur la facilitation du commerce". Ce fonds est financé par les gouvernements de Suède et d'Espagne. Les notes ont pour objectif d'assister les délégués des États membres à Genève et les négociateurs dans les capitales nationales à mieux comprendre la portée et les implications des diverses mesures qui ont été proposées dans le cadre des négociations multilatérales sur la facilitation du commerce. Les opinions exprimées ne concordent pas nécessairement avec celles de l'Organisation ou des pays donateurs contribuant au Fonds d'affectation spéciale. Les commentaires et les demandes de renseignement, devraient être envoyées à l'adresse électronique suivante : trade.logistics@unctad.org. Toutes les notes techniques sont disponibles à travers le lien suivant : <http://www.unctad.org/technicalnotes>
