

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

Manuel de facilitation du commerce

Deuxième partie

Notes techniques sur
les mesures essentielles
de facilitation du commerce



NATIONS UNIES

Manuel de facilitation du commerce

Deuxième partie

Notes techniques sur les mesures essentielles de facilitation du commerce

La deuxième partie du présent manuel est un regroupement de notes techniques sur les mesures les plus importantes de facilitation du commerce que les pays membres devraient envisager lorsqu'ils procèdent à une réforme du fonctionnement des échanges commerciaux, des transports et des opérations douanières. Rédigées par des experts des divers domaines concernés, elles fournissent des détails techniques et pratiques. Ces notes techniques constituent un complément à la première partie du Manuel sur les organismes nationaux de facilitation des échanges, consacré aux structures institutionnelles et à la réalisation d'un consensus entre les parties prenantes du secteur public et du secteur privé concernant l'établissement et la mise en œuvre des mesures de facilitation du commerce dans tel ou tel pays.



Nations Unies
New York et Genève, 2006

Note

Les appellations employées et la présentation des documents de la présente publication ne constituent en aucun cas l'expression d'une opinion de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies sur le statut juridique d'aucun pays, territoire, ville ou zone géographique, ou de ses pouvoirs publics, ou encore concernant le tracé de ses frontières ou limites.

Le manuel et ses notes techniques sont destinés à donner des indications aux pays qui procèdent à une réforme du fonctionnement de leurs échanges commerciaux et de leurs opérations douanières, et n'entendent pas porter atteinte à la position de négociation de tel ou tel membre de l'OMC.

*

**

UNCTAD/SDTE/TLB/2005/2

AVANT-PROPOS

L'économie mondiale d'aujourd'hui, dont le moteur est la libéralisation du commerce des biens et services, fait sentir ses effets sur les pays de différentes manières, car elle entraîne des mutations au sein des structures des échanges et de la logistique pour permettre auxdits pays de faire face à une concurrence internationale croissante. Les changements intervenant dans les procédés de fabrication qui nécessitent un système de livraisons à flux tendu, la révolution en cours des technologies de l'information et des communications électroniques et la croissance phénoménale du commerce mondial ne sont que quelques exemples qui imposent inéluctablement à tous les pays de poursuivre une politique de facilitation des échanges s'ils veulent bénéficier du système commercial multilatéral. Cela s'applique en particulier aux échanges commerciaux Sud-Sud en pleine croissance.

Des formalités documentaires contraignantes, des règlements obscurs, des contretemps excessifs à la frontière et les pertes commerciales qui en découlent constituent des obstacles non tarifaires qui annulent une bonne partie des gains commerciaux provenant de tarifs traditionnellement bas, d'innovations dans le transport multimodal ou de méthodes modernes de production et de distribution. Ce sont les pays en développement qui sont les plus susceptibles de profiter de l'introduction de documents commerciaux simples et normalisés et de la modernisation des services des douanes. Toutefois, il peut exister un fossé très large entre les pays développés, les pays en développement et les pays les moins avancés concernant la douane et la facilitation du commerce en raison de ses aspects multiples, y compris les infrastructures des échanges et des transports ainsi que leurs exigences technologiques. La facilitation des échanges n'est pas seulement une discipline intersectorielle impliquant des représentants de tous les secteurs d'activités et divers ministères; elle dépend également de l'état des infrastructures du pays (qu'il s'agisse des routes, des ports ou des facilités douanières), de ses ressources humaines et de ses revenus, ainsi que de son potentiel institutionnel et réglementaire. La modernisation de l'administration des douanes et la simplification des procédures commerciales exigent que l'on procède de façon coordonnée et globale en faisant participer les parties prenantes du secteur public comme du secteur privé à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures de réforme. Il est encore nécessaire de favoriser cette interaction et ce dialogue entre les fonctionnaires du service public et les opérateurs du secteur privé dans de nombreux pays.

Dans l'exercice de sa mission qui consiste à promouvoir le développement par les échanges commerciaux, la CNUCED aide depuis longtemps les pays à améliorer leur administration des douanes et leurs services logistiques en matière de commerce. Elle encourage en particulier la création de comités nationaux de facilitation du commerce et des transports lorsque des mesures de réforme peuvent faire l'objet de recherches et d'études entre les pouvoirs publics, les opérateurs commerciaux, les entreprises de transport et le monde des affaires, pour être recommandées ensuite aux fins de leur mise en œuvre. L'assistance technique qu'elle apporte dans ces domaines vise à permettre aux pays en développement de participer plus activement aux échanges commerciaux mondiaux.

J'espère que le présent manuel, avec les conseils techniques figurant en complément sur les questions relatives à la facilitation des échanges, aidera les gouvernements comme les professionnels du commerce à faire fonctionner efficacement les comités nationaux pour mettre en œuvre une réforme nationale visant à la facilitation des échanges.

Supachai Panitchpakdi
Secrétaire général
Décembre 2005

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Avant-propos	3
Table des matières	5
Introduction	7
Notes techniques	10
Première section – Transparence, intégrité et appel	11
Publication et application uniforme des règlements relatifs au commerce.....	11
Points d'information nationaux	20
Médias électroniques dans les publications relatives au commerce.....	26
Intégrité et déontologie des fonctionnaires.....	37
Mainlevée des marchandises en cas d'appel	44
Deuxième section – Efficacité des douanes	47
Perception des redevances et autres droits	47
Utilisation de systèmes d'automatisation des procédures douanières	51
Formalités et documents simplifiés, et utilisation des normes internationales.....	58
Documents nécessaires pour les transports maritimes	64
Gestion des risques dans le cadre des procédures douanières	69
Procédures douanières – Vérification après dédouanement.....	75
Dédouanement préalable	80
Désolidariser la mainlevée des procédures de dédouanement.....	86
Troisième section – Le commerce de transit	93
Liberté de transit et systèmes régionaux de transit.....	93
Coopération et coordination aux frontières entre les organismes, les autorités et le secteur privé en matière de transit	102
Appendice I	109
Mandat et modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges à l'OMC	109

INTRODUCTION

En s'acquittant de sa mission qui consiste à promouvoir le développement par les échanges commerciaux, la CNUCED a acquis une expérience considérable, notamment dans les domaines des transports (en matière de politique, de droit et de gestion), des douanes (mise en œuvre de réformes et modernisation), et de la facilitation du commerce (simplification des procédures et des documents commerciaux). En 1999, le CEFAC-ONU (Centre pour la facilitation des procédures et des pratiques dans l'administration, le commerce et les transports) a mis à jour la recommandation n° 4 de 1974 afin de favoriser l'établissement d'organisations nationales, ou d'autres moyens adéquats pour appliquer les procédures du commerce international¹. Par la suite, la Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement, de la CNUCED, a repris à son compte, dans son programme de travail sur la facilitation du commerce, les transports et la logistique, l'élaboration, à l'intention des fonctionnaires et des professionnels, d'un document de référence présentant les concepts et les outils de base devant être envisagés par le secteur privé et le secteur public pour la promotion et la mise en œuvre de mesures de facilitation du commerce dans leur pays.

Ces mesures visent à établir un cadre général transparent et prévisible pour les transactions transfrontières, fondé sur des procédures et des pratiques douanières, des formalités documentaires, des opérations en matière de marchandises et de transit, et des modalités d'échanges et de transport simples et normalisées. La nature intersectorielle de la facilitation du commerce appelle une coordination étroite entre les négociants, les opérateurs, les prestataires de services, les douanes et divers ministères et organismes de réglementation.

L'importance de la facilitation du commerce est mieux apparue en 2001, lorsque la Conférence ministérielle de l'OMC l'a fait figurer sur le Programme de Doha pour le développement, en vue de clarifier et d'améliorer les règles relatives aux échanges multilatéraux en matière de transparence, d'opérations douanières et de trafic en transit. En juillet 2004, l'OMC est parvenue à un consensus explicite pour que soient lancées des négociations sur la facilitation du commerce fondées sur les principes et les modalités énoncés dans l'annexe D de «l'ensemble de résultats de juillet 2004»². La réussite de ces négociations et de la suite qui leur sera donnée repose sur l'adoption d'une méthode coordonnée pour fournir l'assistance technique et renforcer les capacités, et pour élaborer et mettre en œuvre, au plan national, des politiques commerciales et des mesures de facilitation du commerce.

La deuxième partie de ce manuel, qui comporte des «notes techniques sur les mesures essentielles de facilitation du commerce», est la suite de la première intitulée «National Facilitation Bodies: Lessons from Experience» («Organismes nationaux de facilitation des échanges: l'enseignement de l'expérience») (UNCTAD/SDTE/TLB/2005/1), publiée en décembre 2005.

¹ Recommandation n° 4 de la CEE-ONU – Organismes nationaux de facilitation du commerce (ECE/TRADE/242), 2001, pouvant être consultée sur le site http://www.unece.org/cefact/recommandations/rec04/rec04_ecetrd242e.pdf.

² http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_negoti_e.htm (WT/L/579).

PROBLÈMES ET OBJECTIFS DE LA FACILITATION DU COMMERCE

La facilitation du commerce est une affaire complexe et difficile porteuse d'avantages potentiels pour les entreprises comme pour les gouvernements aux niveaux national, régional et international. Elle comporte des aspects politiques, économiques, commerciaux, administratifs, techniques et technologiques, ainsi que des aspects financiers qui convergent tous, à la frontière, avec les problèmes de douane et doivent être pris en considération lorsqu'un pays ou une région met au point sa stratégie de facilitation des échanges. La teneur souvent hautement technique des mesures de facilitation du commerce nécessite la participation de professionnels et d'administrateurs éclairés.

Qui plus est, les organismes gouvernementaux, les entreprises et les négociants qui sont directement intéressés à ce que les transactions transfrontalières soient améliorées doivent coopérer à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures de réforme, des innovations et des règlements. L'expérience montre que les partenariats entre le secteur public et le secteur privé sont vitaux pour définir les besoins des commerçants et du gouvernement et appliquer toutes les mesures nationales ou internationales pertinentes destinées à améliorer les transactions transfrontalières. Toute mesure qui facilite une transaction de ce genre et entraîne un gain de temps et une réduction des coûts dans le cycle des transactions entre dans la catégorie des mesures de facilitation des échanges. Cela peut être obtenu grâce à des procédures et des opérations plus efficaces – l'augmentation de la valeur sans une augmentation proportionnelle du coût, ou en éliminant toutes les pertes ou les doublonnages économiques inutiles, ou les deux. C'est pourquoi la facilitation du commerce peut recouvrir des mesures concernant:

a) Les formalités, les procédures et les documents, ainsi que l'utilisation de messages traditionnels et électroniques pour les transactions commerciales;

b) Une accélération du mouvement physique des marchandises grâce à une amélioration des services douaniers (transparents, prévisibles et uniformes), du cadre réglementaire et des infrastructures de transport et de communication; il faut ajouter à cela l'utilisation de l'informatique et l'automatisation douanière;

c) L'examen et la diffusion en temps utile des informations relatives aux échanges commerciaux à toutes les parties concernées (négociants, entreprises, prestataires de services et organismes gouvernementaux), de préférence par le biais d'un mécanisme de consultation reconnu, tel qu'un organisme de facilitation du commerce³.

Les principaux buts sont de simplifier et de normaliser les documents, les procédures et les opérations en vue d'harmoniser les usages et les pratiques locaux (en matière de règlements et d'échanges) conformément aux accords multilatéraux, qu'il s'agisse de normes commerciales contraignantes (par exemple les règles de l'OMC et les conventions de l'Organisation mondiale des douanes (OMD)), ou volontairement acceptées (par exemple les usages et pratiques recommandés par la Chambre de commerce internationale).

³ Un organisme de facilitation du commerce est «une instance effective au sein de laquelle les dirigeants du secteur privé, les administrateurs du secteur public et les décideurs peuvent travailler ensemble à mettre en œuvre efficacement des mesures de facilitation des échanges décidées d'un commun accord».

BÉNÉFICIAIRES

La deuxième partie du Manuel de facilitation du commerce vise en particulier les fonctionnaires de l'administration publique et des douanes, les négociants, ainsi que les prestataires et les usagers des services de transport. En outre, les cadres des banques de développement, des commissions régionales de l'Organisation des Nations Unies, de l'OMC et de la CNUCED, y compris les responsables des groupes spéciaux et les administrateurs de projets et de formation, pourraient constater que ces notes techniques les aident à approfondir leurs connaissances pour ce qui est de la modernisation des administrations des douanes et de la réduction des procédures et formalités commerciales et douanières au minimum nécessaire. Ces notes peuvent également constituer une base pour les discussions des parties prenantes au sein des organismes de facilitation existants, guider les activités de renforcement des capacités ou aider à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures internes de facilitation du commerce.

PORTÉE

Afin d'aider les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, à moderniser les échanges, les transports et les formalités douanières, et afin de rendre plus transparentes les opérations commerciales y afférentes, d'encourager à accroître l'activité commerciale, d'accélérer le flux transfrontière de marchandises et d'améliorer le recouvrement des recettes, ces notes de la CNUCED indiquent comment s'y prendre pour mettre en œuvre des mesures de facilitation du commerce, et quels en sont les avantages et les coûts. Elles mettent en lumière les questions essentielles et renvoient à tout un ensemble de conventions, d'instruments et de documents harmonisés existants dont l'application faciliterait grandement les échanges.

La préparation du présent manuel a coïncidé avec le déroulement des négociations sur la facilitation du commerce (dans le cadre de l'OMC), qui visaient «à clarifier et à améliorer les aspects pertinents des articles V (Liberté de transit), VIII (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation) et X (Publication et application des règlements relatifs au commerce) du GATT de 1994⁴ en vue d'accélérer encore le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit»⁵. Il a été fait appel à la CNUCED, ainsi qu'à plusieurs autres organisations internationales ayant des activités dans le domaine de la facilitation du commerce, pour aider à assurer l'efficacité et la cohérence de l'assistance technique et du renforcement des capacités dans le cadre de la facilitation des échanges (annexe D, par. 8, de l'ensemble de résultats de juillet 2004)⁶.

⁴ L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a régi le système commercial multilatéral de 1948 à 1995, année où l'Organisation mondiale du commerce (OMC) l'a remplacé. Le GATT de 1994 fait partie intégrante de l'Accord sur l'OMC.

⁵ Par commodité pour le lecteur, il est fait référence aux propositions pertinentes de l'OMC, lesquelles, bien entendu, ne rendent pas compte du résultat des négociations.

⁶ Voir l'appendice I au présent manuel.

NOTES TECHNIQUES

Beaucoup des mesures présentées dans la deuxième partie font l'objet de recommandations déjà anciennes de la part de divers organismes des Nations Unies, ainsi que d'organisations commerciales et d'organisations de transports, ou bien font, en fait, partie de conventions ou d'accords internationaux. Cependant, les pays en développement et les moins avancés d'entre eux n'ont pas, entre autres, les ressources, la capacité ou (voire ni) la volonté politique de se lancer dans une véritable réforme des douanes ou de mettre en place des mesures spécifiques de facilitation des échanges, alors que ces dernières seraient, en fin de compte, source de plus grands avantages (recouvrement plus important de recettes, mouvement plus fluide et plus rapide des marchandises, diminution de la corruption, opérations douanières plus efficaces et augmentation de l'activité commerciale) par rapport au coût de l'investissement. La perspective d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités plus efficaces pour définir les besoins de tel ou tel pays augure bien de la mise en œuvre, en fin de compte, des mesures nécessaires de la part des pays en développement et des pays les moins avancés⁷.

L'objectif des notes de la CNUCED, qui ont été réalisées par des experts chevronnés en matière de modernisation des douanes et des transports, est de traiter les sujets concernés de manière plus approfondie, de fournir des renseignements supplémentaires ou des informations générales sur les instruments et les pratiques existants, et d'attirer l'attention des États membres et des autres utilisateurs du manuel sur les conditions préalables à la mise en œuvre des mesures nécessaires et sur leurs avantages.

Le lecteur trouvera, dans les notes techniques, une introduction à caractère général ou technique, la présentation de la mesure elle-même, ses implications, les conditions de sa mise en œuvre, son attention étant ensuite attirée sur les avantages et les coûts y afférents. Elles sont organisées en fonction des articles V, VIII et X du GATT de 1994 qui constituent actuellement le noyau des règles multilatérales sur la facilitation du commerce. Quel que soit le résultat des négociations (menées dans le cadre de l'OMC) en matière de dispositions et de disciplines supplémentaires, le présent manuel et ses notes techniques sont destinés à donner des indications en vue d'une réforme des échanges et des opérations douanières, mais n'entendent pas porter atteinte à la position de négociation de tel ou tel membre de l'OMC. La première section concerne l'importance de la transparence dans les règlements et les décisions administratives relatifs à la communauté commerciale. La deuxième section regroupe les mesures destinées à simplifier, rationaliser et automatiser l'administration et les formalités douanières. La troisième section traite des mesures destinées à faciliter le mouvement des marchandises en transit, qui revêtent une importance particulière pour les pays enclavés. Les présentes notes techniques (et, dans certains cas, les notes d'information supplémentaires) de la deuxième partie du manuel figureront également sur le site Web de la CNUCED.

⁷ Pour ce qui est des propositions de négociations soumises par les membres de l'OMC et d'un résumé effectué par le secrétariat de cet organisme (document TN/TF/N/43 et révisions ultérieures), le lecteur peut consulter le site Web de facilitation du commerce de l'OMC: http://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_negoti_docs_e.htm.

Première section – Transparence, intégrité et appel

Publication et application uniforme des règlements relatifs au commerce

Informations générales

Il est essentiel que des informations précises sur les lois relatives au commerce, les droits et les taxes applicables, les règlements douaniers et les mécanismes judiciaires connexes soient accessibles facilement et en temps utile pour que les transactions commerciales opérées par des entreprises privées, qui sont souvent des PME, surtout dans les pays en développement, acquièrent plus de transparence et de prévisibilité. La forte croissance des échanges dans le monde et les innovations technologiques exigent que les gouvernements adaptent leur législation commerciale ainsi que leur réglementation et leurs opérations douanières pour relever ces défis afin de tirer le plus d'avantages possibles des échanges multilatéraux.

L'article X du GATT de 1994 (Publication et application des règlements relatifs au commerce) énonce des obligations relatives à une très large transparence auxquelles doivent se soumettre les membres de l'OMC et leur communauté commerçante. Il indique le type de publications et de mesures que les gouvernements doivent mettre à la disposition de la communauté commerçante⁸ et porte interdiction d'appliquer des mesures modifiées ou de nouvelles mesures avant leur publication. Il prescrit également la non-discrimination dans l'application des règlements commerciaux et pour les réparations judiciaires obtenues au moyen de mécanismes de recours indépendants. L'article X impose explicitement aux membres l'obligation de publier sans retard les règlements relatifs au commerce, et aux négociants d'en prendre connaissance, mais les dispositions en vigueur n'ont pas la spécificité et ne comportent pas les types de disciplines nécessaires pour fonctionner efficacement dans l'environnement commercial d'aujourd'hui.

Un accès facile à la réglementation commerciale, aux exigences douanières et aux processus administratifs qui s'appliquent avant et pendant l'importation ou l'exportation de marchandises représente une économie de temps et d'argent pour les négociants. Pour de nombreuses entreprises, la difficulté de trouver les renseignements de base, par exemple sur la manière de s'y prendre et le délai imposé pour obtenir une licence d'importation, ou sur les droits de douane et le temps pendant lequel les marchandises sont bloquées à la frontière, pourrait freiner l'enthousiasme des chefs d'entreprise à se lancer dans cette activité commerciale. Certains pays en développement et les pays les moins avancés n'ont tout simplement pas les moyens ni la technologie – ni, dans certains cas, la volonté politique – nécessaires pour rendre ces renseignements facilement accessibles. Même dans certains pays développés, il n'est pas aisé de se procurer ces informations. La mise en place des bons moyens pour diffuser les informations relatives au commerce par

⁸ Ils concernent «la classification ou l'évaluation des produits à des fins douanières, les taux des droits de douane, taxes et autres impositions, ou les prescriptions, restrictions ou prohibitions relatives à l'importation ou à l'exportation, ou au transfert de paiements les concernant, ou qui touchent la vente, la distribution, le transport, l'assurance, l'entreposage, l'inspection, l'exposition, la transformation, le mélange ou toute autre utilisation de ces produits» (art. X:1).

le biais de mécanismes et de procédures simples, modernes et transparents inciterait, certes, un plus grand nombre d'entreprises et d'individus à faire du commerce, mais permettrait également d'économiser du temps et de l'argent aux frontières. Toutefois, le défi à relever ne consiste pas seulement à mettre à la disposition du public toutes les informations et tous les règlements relatifs au commerce, mais aussi à simplifier la réglementation et les procédures en vigueur, ce qui en faciliterait à la fois la publication et l'application.

Le fait que le défaut de transparence a été reconnu très tôt comme étant un obstacle non tarifaire aux échanges apparaît à l'évidence dans la constatation que la source de certaines parties de l'article se trouve dans la Convention internationale de 1923 relative à la simplification des formalités douanières. La totalité de l'article X faisait partie du projet de charte de La Havane de Genève. Il a été renforcé, au cours des années 60 et 70, en ce qui concerne l'obligation de notification et de publication des décisions générales comme des décisions spécifiques. La Décision ministérielle de 1994 sur les procédures de notification reprend le texte du Mémorandum d'accord du Tokyo Round de 1979 et prévoit en outre la tenue d'un répertoire central des notifications au secrétariat et l'examen des procédures par le Conseil du commerce des marchandises⁹.

Un certain nombre de décisions du groupe spécial GATT/OMC ont permis de mieux interpréter l'article X, tout en dénonçant quelques-unes des faiblesses liées à son application¹⁰. Il convient donc de faire état d'une partie des indications existantes pour l'interprétation de l'article X:

- Il concerne la publication et l'application, mais non les principes fondamentaux de la législation, de la réglementation et des décisions administratives d'application générale des membres. Tout élément discriminatoire y figurant ou toute carence de fond ne relève pas de l'article X et peut être contesté(e) en vertu des dispositions appropriées du GATT/OMC, sauf si cette règle elle-même est de nature administrative;
- Le principe de l'application «uniforme, impartiale et raisonnable» de la législation commerciale n'est pas nécessairement enfreint en cas de résultats différents fondés sur des différences dans les faits pertinents¹¹;

⁹ Voir «Les résultats du Cycle de négociations d'Uruguay sur le commerce multilatéral – textes juridiques». Décision sur les procédures de notification, p. 444. L'annexe à cette décision comporte une liste indicative de mesures à notifier, mises à part celles qui figurent dans l'annexe 1 A à l'Accord sur l'OMC.

¹⁰ Voir la note du secrétariat TN/TF/W/4 (une révision de G/C/W/374), qui est un résumé circonstancié de la portée et de l'application de l'article X d'un point de vue juridique.

¹¹ Par exemple, voir, entre autres, le rapport du Groupe spécial de l'OMC sur «États-Unis – Mesures antidumping visant les tôles d'acier inoxydable ... en provenance de Corée» (Réclamation déposée en vertu de l'article X du GATT de 1994 et des articles 6 et 12 de l'Accord antidumping – WT/DS179/R, 20 décembre 2000, p. 47).

- Nonobstant le fait que toute mesure «d'application générale» doit inévitablement être mise en œuvre dans des cas spécifiques, l'article X ne traite pas des transactions spécifiques. On peut considérer une mesure particulière à un pays comme étant «d'application générale» lorsqu'elle concerne un nombre indéfini d'opérateurs économiques, mais non lorsqu'elle vise une expédition ou une entreprise particulière;
- Les lois internes relatives aux mesures à la frontière ou aux importations, comme la réglementation concernant les contingents tarifaires, relèvent de l'article X:1 et 3 a);
- L'application uniforme (impartiale et raisonnable): elle concerne l'application quotidienne des dispositions douanières, ainsi que de la législation et de la réglementation commerciales; elle n'équivaut pas à un grand principe antidiscrimination dans la mesure où tous les membres, produits ou négociants doivent bénéficier d'un traitement égalitaire – des produits différents pouvant justifier des différences de traitement; elle vaut pour le traitement accordé aux négociants par les pouvoirs publics et pas seulement pour la discrimination entre les membres; elle vaut pour les personnes et les négociants qui se trouvent dans la même situation; et des traitements différents peuvent être justifiés par des facteurs pertinents différents relatifs à une procédure administrative donnée;
- Il existe un lien entre les paragraphes 1 et 3 a) de l'article X concernant la publication sans retard de la réglementation commerciale «d'application générale» et de son «application uniforme» en ce que, alors que le paragraphe premier fait spécifiquement référence à l'importance de la transparence pour les négociants pris isolément, c'est le paragraphe 3 a) qui permet d'étudier les effets réels d'une mesure sur les négociants opérant dans la communauté commerçante.

En outre, certaines des conclusions des groupes spéciaux de l'OMC et de l'Organe d'appel font apparaître des imprécisions dans l'article X dues à l'absence d'un délai spécifique entre la publication et l'application d'une loi ou d'une décision, ou de règles sur la diffusion simultanée des informations aux négociants nationaux et aux négociants étrangers, et sur les préjudices qui pourraient en résulter pour les négociants en matière de concurrence, ou encore de règles sur le fait de savoir si les pouvoirs publics peuvent ou non appliquer à titre rétroactif des mesures gouvernementales restrictives, ce qui rendrait purement théorique toute diffusion antérieure de la mesure. Les cas dans lesquels la réglementation commerciale n'est pas appliquée de manière uniforme, impartiale ou raisonnable peuvent souvent être dus à un manque de clarté des informations, à un défaut de cohérence des pratiques à différents points de passage des frontières, ou à des critères imprécis, par exemple pour la classification douanière. Ces incohérences donnent aux douaniers des pouvoirs discrétionnaires susceptibles d'entraîner des décisions préjudiciables pour le négociant, surtout en l'absence d'un mécanisme de recours.

Propositions d'amélioration

Au cours des négociations sur la facilitation du commerce, les membres de l'OMC ont fait des propositions détaillées pour clarifier et améliorer l'article X¹². Elles se répartissent dans les principales catégories ci-après:

- Élargissement du champ d'application et de la portée de la législation, de la réglementation et des mesures administratives relatives au commerce, du genre des régimes douaniers, des décisions administratives et des formalités documentaires à publier, telles que: les conditions donnant lieu à différentes formes de régime douanier; les délais de traitement réglementaires; les dispositions relatives aux sanctions; les traités et accords relatifs au commerce; la présentation des documents; le montant des droits de douane; les décisions (avec des exemples) relatives à la classification douanière et aux régimes préférentiels; les procédures d'appel et les conditions dans lesquelles elles peuvent être engagées; les contrats de services entre les entités d'inspection avant expédition et les gouvernements; les détails de l'inspection des exportations pour les normes de sécurité, et les plans de gestion pour l'exécution des obligations contractées dans le cadre de l'OMC;
- Des moyens de publication pour rendre les informations facilement accessibles au public de manière non discriminatoire, y compris de nouveaux courants de communication et de publication, avec Internet comme principal véhicule de diffusion. Parmi les suggestions, il s'agit que le secrétariat de l'OMC entretienne un site Web central sur la facilitation du commerce doté de liens avec les pays membres;
- Des mécanismes supplémentaires pour permettre d'accéder aux règlements, aux lois et aux procédures relatifs au commerce grâce à l'établissement de points d'information. Les propositions concernant la mise en place de points d'information nationaux ont été inspirées par des dispositions existantes d'accords conclus dans le cadre de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), les obstacles techniques au commerce et aux services (GATS);
- La publication des projets de lois et règlements relatifs au commerce avant leur application, et donnant ainsi la possibilité aux membres et aux négociants de faire des observations. Il conviendrait de fixer un délai raisonnable entre la publication et l'application de nouvelles mesures ou de modifications de mesures existantes à cette fin;
- En ce qui concerne les redevances et autres droits, il a été proposé, entre autres, d'interdire de prélever les droits et redevances n'ayant pas fait l'objet d'une publication;

¹² Le lecteur est prié de se souvenir que, lors de la préparation du présent manuel, les négociations sur la facilitation du commerce étaient en cours dans le cadre de l'OMC, et que ces propositions n'ont qu'un caractère indicatif.

- Pour ce qui est d'assurer une application uniforme selon l'article X:3 a) du GATT, les suggestions d'amélioration comportent la création, au sein du gouvernement, d'un service chargé de l'interprétation de la réglementation commerciale, en particulier, par exemple, dans le domaine de la classification et de l'évaluation douanières, où le défaut de cohérence pousse à une application discriminatoire;
- De nouvelles approches du traitement spécial et différencié, liées aux capacités de chaque pays et comportant des périodes de mise en œuvre plus longues;
- Une approche adaptée de l'assistance technique et du renforcement des capacités fondée sur une auto-évaluation des pays qui en ont besoin.

Implications des obligations proposées de publication

L'extension des obligations de publications proposées par les membres de l'OMC dans le cadre de la clarification et de l'amélioration de l'article X:1 entraînerait d'importantes améliorations de la transparence interne des conditions et des pratiques relatives au commerce des différents pays, domaine qui a été laissé, jusqu'à présent, au pouvoir discrétionnaire des gouvernements souverains. La publication d'informations complètes sur les conditions des échanges pourrait, non seulement encourager les PME à importer ou à exporter davantage, mais également comporter des avantages directs pour diverses transactions transfrontières, en réduisant les temps d'attente à la douane et en épargnant aux fonctionnaires l'obligation d'examiner, de rejeter ou de revoir les procédures défectueuses.

Les obligations, dispositions et disciplines supplémentaires relatives à la publication, l'élaboration de nouvelles mesures et de nouveaux règlements, et la création de moyens efficaces de communication et de diffusion des informations relatives au commerce peuvent mettre à rude épreuve les infrastructures ainsi que les ressources technologiques, administratives et humaines de certains pays. Une aide adéquate au renforcement des capacités et une assistance technique appropriée permettraient de soutenir considérablement les efforts de ces pays. En même temps, cet appui pourrait donner aux autorités la possibilité de s'attacher à restructurer, mettre à jour ou même éliminer les informations relatives au commerce dépassées qui sont fournies aux entreprises et aux membres de l'OMC. Il est important que les gouvernements mettent sur pied, dans le secteur privé, des mécanismes de consultation et de recueil des informations adaptés aux besoins.

Aspects de la mise en œuvre

La plupart des pays développés publient des informations détaillées sur le commerce et la douane, et souvent celles de leurs principaux partenaires commerciaux, sur les sites Web officiels de l'État. De nombreux pays en développement, même parmi les moins avancés, suivent l'extension rapide d'Internet jusqu'aux coins reculés du monde. Les sites Web de ces pays fonctionnent effectivement, mais beaucoup d'entre eux tendent à être réduits au minimum, avec des liens inactifs en ce qui concerne les informations indispensables relatives au commerce. Il faudrait qu'ils puissent disposer d'un renforcement ciblé des capacités en informatique, avec une abondante formation du personnel, et d'une assistance technique pour faire fonctionner les logiciels et aider à programmer les sites Web afin de publier les informations pertinentes relatives au commerce.

Avant de mettre en œuvre toute amélioration suggérée jusqu'à présent, il est recommandé aux gouvernements de procéder à un inventaire de la législation et de la réglementation commerciales en vigueur dans leur pays. Cet exercice pourrait s'accompagner d'un recensement des documents rassemblés par leurs partenaires commerciaux sur les sites Web habituels afin de recueillir des indications sur les informations qui pourraient être utiles. Les missions commerciales diplomatiques résidentes ayant acquis une expérience pratique sur le terrain et une évaluation locale des douanes constituent une autre source d'information pour que les règlements et procédures commerciaux d'un pays fonctionnent véritablement. Il serait souhaitable, pour cela, que les membres de l'OMC coopèrent et s'entraident, et que les négociants et opérateurs du secteur privé participent à la mise au point d'une politique de publication électronique de grande ampleur, par exemple.

Les politiques, pratiques et mesures commerciales des membres de l'OMC font également l'objet d'une évaluation périodique dans le cadre du mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC. C'est pour les nations commerciales les plus importantes que les examens, publiés intégralement sur le site Web de l'OMC, sont le plus fréquents, et pour les pays en développement qu'ils sont le moins, voire même inexistantes pour les pays les moins avancés, étant effectués respectivement tous les deux ans, tous les six ans et jamais. Les informations à caractère descriptif, les données, les analyses et les réponses des pouvoirs publics aux questions posées par d'autres membres donnent une image équilibrée des politiques, de la législation et de la réglementation commerciale d'un pays. Ces sources de renseignements, qui pourraient présenter un intérêt pour les pays en développement membres de l'OMC et les négociants internationaux, pourraient faire l'objet d'une meilleure publicité. Cela, toutefois, présupposerait une modification de la fréquence des examens de la part de l'organe d'examen des politiques commerciales pour les pays en développement et les pays les moins avancés¹³, en fonction également de la capacité du secrétariat de l'OMC lui-même à procéder à un nombre plus important d'examens. Des résumés et des listes concises de lois et de règlements avec indication du lieu où le texte de ces lois et règlements peut être consulté pourraient être installés sur des sites Web nationaux accessibles à partir du site principal de l'OMC. En outre, il serait utile d'y inclure les informations les plus récentes concernant directement la facilitation du commerce. Ces informations présenteraient alors l'avantage de figurer déjà dans l'une des langues officielles de l'OMC – la traduction étant une source de préoccupation pour beaucoup de pays en développement – bien que cela ne résolve pas le problème posé par la traduction de la législation et de la réglementation nationales elles-mêmes, ce qui représenterait un défi considérable pour ces pays.

La création, suggérée dans une proposition de l'OMC relative aux négociations¹⁴, d'un poste gouvernemental dont la fonction serait d'interpréter les réglementations commerciales afin d'assurer une application uniforme, impartiale et raisonnable pourrait, toutefois, représenter une charge supplémentaire pour certains pays en développement. Inversement, toute décision administrative contestée a toutes les chances d'être interprétée par l'organe judiciaire compétent. On peut supposer qu'avec l'introduction de certaines procédures et formalités douanières

¹³ Actuellement, la fréquence de ces examens est basée sur la part du pays dans le commerce mondial.

¹⁴ Voir TN/TF/W/8.

automatisées, l'amélioration de la publication des pratiques et les mécanismes de recours judiciaires, il sera fait de moins en moins de place aux décisions discrétionnaires en matière douanière.

La préparation nécessaire pour satisfaire à toute obligation supplémentaire relative à la transparence en vertu de l'article X qui peut être négociée sera facilitée en raison du caractère détaillé et spécifique des propositions de l'OMC et de la participation active et féconde des pays en développement aux négociations. De nombreuses propositions insistent sur l'expression «si c'est possible ou faisable» lorsqu'elles suggèrent de procéder à une publication de grande ampleur par le biais des moyens électroniques et d'Internet. Cela indique que les pays en difficulté auraient la possibilité de satisfaire progressivement à cette obligation en fonction de leurs capacités et de l'importance de l'assistance reçue. Toutefois, bien que les principes et les modalités énoncés dans l'annexe D de l'ensemble de résultats de juillet 2004 indiquent pour la première fois que le traitement spécial et différencié et l'assistance technique pour le renforcement des capacités font partie intégrante de chaque mesure et dépendront de la capacité de chaque pays à la mettre en œuvre, le type de mesures adoptées et l'assistance correspondante feront finalement l'objet d'une décision au terme de négociations.

Comme l'évaluation des besoins fait également partie intégrante des négociations, le temps nécessaire pour la mise en œuvre dépendra en premier lieu de la rapidité et de la précision avec lesquelles les pays sont capables d'évaluer leurs besoins dans ce domaine, de l'efficacité de l'assistance technique en l'occurrence, et du degré d'attachement des gouvernements à moderniser leurs procédures et leurs opérations douanières¹⁵. La clarification et l'amélioration de l'article X et toutes les nouvelles dispositions et disciplines pouvant naître des négociations constitueront d'importantes indications pour permettre aux pays en développement de s'acquitter, à la longue, de leurs obligations de transparence en fonction de leurs capacités et selon leur volonté, et amélioreront au coup par coup l'efficacité de leurs opérations douanières et de leurs transactions commerciales.

Avantages et coûts

Les avantages prévus résident dans l'amélioration des conditions dans lesquelles les petites et moyennes entreprises, les négociants et les opérateurs peuvent effectivement se lancer dans le commerce extérieur, dans l'accélération du mouvement transfrontière des marchandises (d'où un accroissement des échanges), et dans un meilleur recouvrement des recettes grâce à la modernisation des douanes. Bien entendu, la mise à disposition précise et en temps voulu d'informations sur la réglementation en vigueur et les changements ou innovations envisagés destinés à réduire et à clarifier les formalités douanières feront baisser les coûts des transactions pour les négociants et les coûts administratifs pour les gouvernements, et leur permettront de redéployer leurs ressources. Les économies de moyens et l'efficacité que promet, par exemple, la publication sur Internet ont des retombées directes pour les pays en matière d'amélioration des possibilités d'échanges.

¹⁵ Voir le paragraphe 4 de l'annexe D de l'ensemble de résultats de juillet 2004. «Dans le cadre des négociations, les membres s'efforceront d'identifier leurs besoins et priorités en matière de facilitation des échanges, en particulier ceux des pays en développement et des pays les moins avancés, et traiteront également les préoccupations des pays en développement et des pays les moins avancés relatives aux conséquences des mesures proposées du point de vue des coûts.»

Cela implique des coûts de mise en route en matière d'équipement informatique et d'infrastructure pour Internet et l'élaboration du site Web, de formation et d'installation. Ces coûts ont beaucoup baissé, et le matériel et les logiciels se trouvent maintenant facilement dans le commerce. En fait, l'application rapide des technologies de l'information et de la communication dans ce domaine se révèle être une occasion parfaite de brûler les étapes pour les pays en développement et les pays les moins avancés. Cependant, la maintenance et la modernisation des systèmes et réseaux électroniques existants et l'entretien d'un personnel qualifié pour assurer la diffusion des informations relatives au commerce, la proposition, la notification et la traduction faites régulièrement de lois et de décisions administratives pourraient exiger un octroi de longue durée de conseils et d'appui financier au plan international. Toutefois, bien que l'avenir soit à la diffusion par Internet et aux liens avec les sites Web, la publication des informations indispensables relatives au commerce et aux douanes dans les journaux officiels et les périodiques commerciaux continuera à être un moyen d'information valable et essentiel.

Il est nécessaire d'adapter les méthodes de publication et de notification à l'ère d'Internet, et le retard dans ce domaine ne peut que désavantager un pays par rapport à ses partenaires commerciaux. De nombreux pays ont travaillé avec la CNUCED, la CEE-ONU, la Banque mondiale, le FMI et l'OMD dans le passé pour moderniser leurs bases de données douanières et le traitement des documents douaniers. La plupart des gouvernements travaillent de façon continue et dans leur propre intérêt à des mesures de facilitation des échanges; les négociations organisées dans le cadre de l'OMC leur apportent une approche et une orientation supplémentaires en ce domaine. La clarté du contenu et les disciplines de mise en œuvre aideront les pays à réduire leurs obstacles aux échanges à la frontière. Avec le renforcement des capacités, l'assistance technique et le traitement spécial et différencié comme principes centraux des modalités de négociation pour la facilitation du commerce dans le cadre de l'OMC, les pays peuvent finalement bénéficier d'une approche adaptée pour mettre en œuvre les mesures et l'infrastructure nécessaires aux fins de la publication.

La plupart des gains dus à l'amélioration de la transparence et de l'accessibilité des informations relatives au commerce devraient revenir aux PME qui n'ont généralement pas les moyens de faire des recherches concernant la législation commerciale et les régimes douaniers à partir de tout un ensemble de sources quand elles sont en quête de marchés pour leurs produits et services.

L'évaluation des besoins et de la mise en œuvre effective peut être faite par des sites Web établis, des points de diffusion des informations (ou d'information), ou en fonction de la régularité des notifications au secrétariat de l'OMC et par le biais de la presse écrite ou des supports électroniques, selon l'appréciation des membres et des négociants. Les journaux officiels relatifs au commerce, publiés régulièrement, et l'éventail des informations détaillées, des décisions politiques et des accords à caractère commercial accessibles sur Internet constitueront des indicateurs fiables pour les évaluations. De même, un inventaire des mesures existantes, envisagées et mises en œuvre en matière de publication serait un bon indicateur des progrès accomplis.

Le fait d'autoriser les parties intéressées à faire des observations sur les projets ou les modifications de règlements commerciaux pourrait favoriser la mise en œuvre, car il familiariserait à la fois les fonctionnaires et les négociants avec le cadre réglementaire ou bien avec d'autres mesures et rendrait vraisemblablement mieux compte de leurs besoins. Cependant, certains pays pourraient ne pas être en mesure de mettre en place un processus d'élaboration aussi complexe sans aide extérieure. Des exigences supplémentaires, comme celle de fournir une justification si l'on n'a pas inclus les observations proposées, rendraient cette opération très lourde.

Capacité locale

La première source de renseignements pour évaluer la capacité locale à satisfaire aux obligations de publication concernant la réglementation commerciale serait les membres eux-mêmes. Ces informations doivent être complétées par les organismes et les gouvernements qui fournissent un appui technique et financier à un pays donné dans le domaine du commerce et des douanes. En raison des besoins fondamentaux en capacité technologique pour les méthodes modernes d'information et de communication, cette évaluation doit couvrir non seulement les besoins en ressources humaines pour s'occuper:

- Des résumés des lois et règlements relatifs au commerce et de leur traduction en une ou plusieurs langues de l'OMC;
- De l'actualisation des modifications de ces lois et règlements;
- De la notification au secrétariat de l'OMC;
- De faire parvenir régulièrement les renseignements aux points d'information; et
- Des informations et de l'aide à la communauté commerçante et aux négociants, y compris les PME.

mais également les besoins en infrastructures matérielle et technique, comme:

- L'énergie électrique, les systèmes de transmission par satellite et en large bande de fréquence pour Internet; et
- Les ordinateurs individuels, les réseaux informatiques, etc.

Dans le dernier exemple, il est important d'évaluer le degré de pertinence d'un système d'information de pointe fondé sur l'informatique alors que les négociants du secteur privé, les PME et les opérateurs ne disposent pas de ce type d'équipement, même s'il comporte d'indéniables avantages pour les membres de l'OMC. Dans ce cas, c'est le gouvernement qui aurait la charge d'établir le contact avec ses milieux d'affaires pour les informer au moyen de publications, comme les journaux officiels, et de mettre à disposition des fonctionnaires d'information chargés de répondre sans retard aux demandes relatives au commerce.

Généralités

Les règles du commerce multilatéral obligent les membres de l'OMC à publier sans retard tous les règlements et les décisions administratives relatifs au commerce d'application générale dans l'intérêt mutuel des uns et des autres et dans celui des milieux d'affaires de leur pays (art. X GATT de 1994 sur la publication et l'application des règlements relatifs au commerce). Parmi les suggestions d'améliorations de cet article évoquées au cours des négociations effectuées dans le cadre de l'OMC¹⁷ pour rendre ce type d'informations facilement accessible il y a la création de points d'information/points de coordination nationaux uniques/centres d'information (ci-après désignés sous l'appellation points d'information)¹⁸. Il existe déjà des dispositions relatives aux points d'information dans les accords conclus dans le cadre de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et les services (GATS), qui ont pour fonction de répondre aux demandes d'informations des membres et des parties intéressées, et de rendre consultables les documents portant, entre autres, sur les règlements techniques, les normes et les procédures d'évaluation de la conformité. Toutefois, le ressort de ces points d'information est limité aux domaines couverts par les accords susmentionnés et ne correspond pas, loin s'en faut, à l'intention qui a présidé à la proposition actuelle.

Un point d'information serait, dans chaque membre de l'OMC, l'instance officielle chargée de fournir les informations relatives au commerce, comme celles qui concernent:

- Toutes les lois, règlements, directives administratives et décisions pertinents d'application générale;
- Les formalités douanières et celles de tous les organismes dont les tâches ont trait aux frontières (y compris les formalités, ainsi que les formulaires et documents pertinents des ports, des aéroports et des autres points d'entrée sur le territoire);
- Les conditions à remplir pour les différents régimes douaniers;
- Les procédures de recours (y compris les délais et conditions réglementaires pour interjeter appel);
- Les droits et frais de douane applicables aux procédures et aux règles d'importation, d'exportation et de transit;

¹⁶ Appelés également points de coordination nationaux uniques, centres d'information et points d'information nationaux sur le commerce dans les diverses propositions de négociation dans le cadre de l'OMC.

¹⁷ En cours au moment de la rédaction du présent manuel.

¹⁸ Les propositions spécifiques figurent dans les communications TN/TF/W/6, 7, 8, 10, 26, 30 et 45.

- Les accords avec tout autre pays ou tous autres pays relatifs aux questions ci-dessus;
- Les plans de gestion de la douane et de tout autre organisme public relatifs à l'exécution de tous les engagements contractés dans le cadre de l'OMC, y compris, éventuellement, les délais officiels de traitement ou les programmes pertinents de réforme et de modernisation;
- Toutes les modifications importantes apportées à ce qui précède.

Ces renseignements devraient être fournis de la manière la plus simple possible et mis à la disposition des gouvernements comme des négociants, sans discrimination, par des moyens électroniques le cas échéant, et par le biais de services d'information personnalisés et de services en ligne, ainsi qu'il a été suggéré dans diverses propositions de l'OMC, avec un délai pour les réponses. Un point d'information devrait être doté d'un personnel compétent, et les renseignements mis à disposition – dans la mesure où les capacités locales le permettent – dans l'une des langues officielles de l'OMC (anglais, français ou espagnol). Certains pays peuvent être dans l'incapacité d'assurer la traduction de la législation et de la réglementation commerciales faute de moyens, auquel cas, un bref résumé serait utile. Dans de nombreux cas, notamment dans les pays développés, les informations relatives au commerce en provenance de pays partenaires sont traduites au profit des PME nationales. Ces traductions pourraient être rendues accessibles le plus largement possible.

Implications de la mesure

L'accélération du mouvement des marchandises pour économiser du temps et de l'argent et promouvoir les échanges grâce à une réforme de la douane et à une simplification des procédures n'apportera les avantages attendus que si les informations pertinentes relatives au commerce sont facilement accessibles, surtout pour les petites entreprises dont l'activité s'exerce dans le commerce extérieur. Les points d'information seraient très utiles pour cela dans tous les pays. A priori les coûts et les procédures de mise en place peuvent ne pas être trop lourds, car de nombreux gouvernements possèdent déjà un embryon de point d'information soit au sein des organes officiels de l'État, soit dans le secteur public ou le secteur privé.

L'aspect le plus complexe sera vraisemblablement la gestion du point d'information et son approvisionnement en renseignements. Le plus grand défi sera de concevoir un mécanisme efficace et adapté pour acheminer les informations depuis leur source dans n'importe lequel des divers organismes gouvernementaux ou ministères jusqu'au point d'information et de les mettre à disposition sous une forme facilement utilisable. Ce problème peut être résolu par une harmonisation progressive des procédures et des formats permettant de traiter les informations, en ayant recours toutes les fois où cela s'avère nécessaire à des exemples d'autres pays et à l'abondante assistance en ligne pour la normalisation et l'échange des données (voir références et outils ci-après).

Les points d'information seraient en mesure d'assumer la double responsabilité de répondre aux demandes de renseignements venant de l'étranger et de récupérer des renseignements à l'étranger pour répondre à des questions émanant du territoire national. Cela suppose de pouvoir communiquer librement avec des bureaux correspondants dans d'autres pays pour échanger questions et réponses.

Avantages et coûts

- Un accès rapide à des renseignements complets sur le commerce permet aux négociants d'économiser du temps et de l'argent.
- Les négociants peuvent prendre rapidement et en toute connaissance de cause, en matière d'importations et d'exportations, des décisions fondées sur les règlements, les taxes, les formalités et les procédures concernés avant la frontière et à la frontière.
- Les pouvoirs publics profitent d'un déploiement plus effectif et plus efficace des ressources et d'un scénario plus simple aux fins du contrôle et de la conformité.
- Les pouvoirs publics et les négociants retireront, dans l'ensemble, un avantage de l'amélioration de la transparence ainsi que de la légitimité et de l'indépendance du système commercial international.
- Tout cela devrait conduire à une uniformité des règles du jeu pour avoir accès aux informations essentielles en matière de commerce, et à un accroissement du volume et de la vitesse des flux commerciaux.

Si l'on tient compte du fait que les points d'information peuvent être créés sur la base d'infrastructures existantes au sein du gouvernement ou en profitant d'entités non gouvernementales qui fournissent des services similaires ou complémentaires, les coûts de mise en place peuvent être assez faibles. Des portails commerciaux en ligne couvrant une bonne partie des informations relatives à cette mesure fonctionnent déjà dans bon nombre de pays; ils pourraient servir de base d'installation et être restructurés. Indépendamment de l'existence ou de l'absence antérieures d'un cadre adéquat, les coûts de mise en œuvre des points d'information ne sont pas obligatoirement élevés, non plus que ceux de fonctionnement.

Cela n'a pas de sens d'essayer de faire une prévision budgétaire des coûts de mise en œuvre d'une infrastructure informatique et pour Internet selon le principe de la taille unique. Qu'il suffise de remarquer que les prix du marché continuent de baisser et que le matériel et les logiciels nécessaires sont à la portée de la plupart des gouvernements. La connexion à Internet par large bande peut constituer un obstacle plus important pour certains pays, mais c'est tout de même ce qui devrait être visé. À supposer que, dans ces pays, Internet ne soit pas le moyen habituel utilisé par les PME pour chercher leurs renseignements, il est important de disposer d'un personnel peu nombreux mais compétent pour répondre aux demandes de renseignements personnalisés. Lors de l'établissement de l'horaire de fonctionnement du point d'information, il convient de tenir compte des horaires de travail dans les différents fuseaux horaires. Il faut prévoir un personnel adéquat pour recueillir, trier, stocker et mettre à jour régulièrement les informations, électroniquement ou manuellement en fonction de la situation d'un pays donné, ainsi que pour répondre aux demandes de renseignements et y donner suite.

Questions relatives à la mise en œuvre

Prescriptions

Il est dans l'intérêt à long terme de toutes les nations commerçantes que les informations relatives au commerce soient transparentes et faciles d'accès; il vaut donc la peine que le gouvernement apporte un appui dans ce sens. La prescription de base en matière d'infrastructure est de disposer d'un bureau équipé d'un ordinateur avec un personnel réduit pour traiter les informations qui entrent et constituer les bases de données. Il est souhaitable de disposer d'un accès à une connexion Internet rapide. L'échange des informations devrait se faire, au niveau national, à l'endroit où les renseignements relatifs au commerce devraient être acheminés et centralisés grâce à un mécanisme fiable situé au point d'information. Il est essentiel que les ministères et les organismes officiels collaborent et coordonnent leur action pour mener à bien une entreprise aussi ciblée.

Il serait souhaitable de constituer progressivement un réseau considérable de fournisseurs et de producteurs d'informations relatives au commerce sur tout le territoire national afin de couvrir tous les aspects des échanges. Ce réseau pourrait comprendre les organismes de contrôle des normes de qualité des produits, les associations de conditionnement, les banques commerciales et les organismes financiers qui offrent des crédits commerciaux, les agents de transport et les expéditeurs, les services douaniers aux points d'entrée et de sortie, les chambres de commerce et d'industrie, les organismes de promotion du commerce et de l'investissement, les centres universitaires de recherche en matière de commerce, les écoles de commerce, les organismes spécifiques des secteurs de l'industrie et de l'agriculture, les représentants commerciaux à l'étranger et les organismes de promotion de l'exportation qui sont en mesure de repérer les obstacles à l'étranger et de contribuer ainsi à la mise en place d'une solution en signalant le problème.

Évaluation

La réussite de la mise en œuvre des points d'information peut être évaluée en partie par le biais d'examens objectifs basés sur le retour d'informations de la communauté commerciale et des bureaux officiels du commerce extérieur. Toutefois, il n'est pas si simple d'évaluer dans quelle mesure les informations accessibles sont complètes, transparentes, mises à jour et présentées sous une forme qui les rende aisément exploitables par l'utilisateur final. C'est la raison pour laquelle, pour que la mise en œuvre des points d'information ait vraiment un effet dynamisant sur le système commercial international, surtout au cours des premières années, il serait utile que les pouvoirs publics effectuent des examens périodiques et des audits internes afin de maintenir le point d'information sur la bonne voie, remédier aux lacunes de l'information, procéder à tout renforcement des capacités supplémentaire qui pourrait être nécessaire, et s'acheminer, d'une manière générale, vers un traitement plus efficace des informations. À la longue, en l'absence de toute notification de plainte, on peut supposer que l'investigateur des milieux d'affaires est satisfait de la qualité ou de la pertinence des renseignements donnés.

Capacité locale de mettre en œuvre la mesure

Les compétences nécessaires pour mettre la mesure en œuvre ne sont pas hautement techniques et devraient être assez faciles à trouver sur place (l'expérience des questions relatives au commerce extérieur, une bonne connaissance de l'anglais, une formation de base aux techniques de l'informatique). On pourrait utiliser un personnel compétent des organes de l'administration centrale qui travaillent déjà sur les questions relatives au commerce. Les compétences requises ne sont pas très différentes de celles qu'exigent les organismes de facilitation des échanges ou de promotion du commerce, et qui existent dans un certain nombre de pays. Toute assistance technique ou renforcement des capacités supplémentaire peut être fourni à brève échéance par des entités dotées d'une longue expérience dans ce domaine (OMC, CNUCED, CCI, Banque mondiale, etc.). Les études officielles antérieures effectuées par les ministères et les organismes qui participent à la production et à l'archivage de la réglementation commerciale pourraient se révéler utiles pour déterminer la mesure dans laquelle une assistance technique est nécessaire.

Il convient d'explorer soigneusement la possibilité d'utiliser un cadre déjà existant pour le point d'information. Il n'existe aucun pays commerçant qui ne se soit pas déjà doté d'un mécanisme quelconque pour recueillir et transmettre les informations relatives au commerce, que ce soit dans le secteur public ou le secteur privé. Il faudrait les identifier et évaluer leur utilité.

Références et outils

L'expérience de Singapour concernant la mise en place d'un système de guichet unique pour les déclarations commerciales

Dans la communication à l'OMC TN/TF/W/58, Singapour fait un compte rendu utile de son expérience de création d'une plate-forme électronique unique pour les procédures douanières. Le type de structure mis en place à Singapour pourrait être utile pour la conception des points d'information. Voir http://www.tradenet.gov.sg/trdnet/index_home.jsp.

Service national d'information de l'Argentine sur l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce

Il a été établi au sein du Ministère argentin de l'économie et de la production conformément aux articles 10.1 et 10.3 de l'Accord OTC de l'OMC. Outre les informations locales, ce site comporte également des liens pour accéder à la législation de divers ministères dans d'autres pays de l'OMC (actuellement le Brésil, le Canada, le Chili, l'Union européenne, le Mexique, l'Uruguay et les États-Unis), classés par mois, ainsi que des liens permettant d'accéder aux informations sanitaires et phytosanitaires. Voir <http://www.puntofocal.gov.ar/>.

Moteur de recherche législative en Argentine

En Argentine encore, le site Web du Ministère de l'économie et de la production dispose d'un moteur de recherche permettant de localiser toutes les lois, résolutions, décrets, etc. publiés au journal officiel. Un filtre prévu pour les questions commerciales dans ce type d'informations centralisées serait fort utile au fonctionnement d'un point d'information. Voir <http://infoleg.mecon.gov.ar/defaultl.htm>.

World Trade Point Federation

Il existe une structure mondiale qui pourrait être exploitée, ou bien dont certaines parties pourraient être imitées, à savoir le réseau des points d'information de la World Trade Point Federation. Ce réseau présente l'avantage d'avoir des bureaux locaux capables de couvrir la quasi-totalité du monde. Déjà équipés pour fournir des renseignements relatifs au commerce aux PME du monde entier, les points d'information pourraient être convertis précisément en centres du type qu'il faut pour centraliser les informations officielles dans le cadre qui nous préoccupe et les rendre accessibles sous une forme conviviale dans l'ensemble du réseau de points d'information, lequel fonctionne actuellement dans plus de 80 pays. Voir <http://www.tradepoint.org>.

Site Web de l'OMC fournissant les coordonnées des points d'information installés conformément aux articles 10.1 et 10.3 de l'Accord OTC de l'OMC.

Voir http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_enquiry_points_e.htm. Voir également le site Web de l'Organisation des États américains, sur lequel figure une liste (et les liens pour les atteindre) de tous les points d'information qui reçoivent des renseignements des pays des Amériques dans le cadre dudit Accord. http://www.sice.oas.org/tbt/inq_e.asp#arg.

Formule-cadre des Nations Unies

La formule-cadre des Nations Unies pour les documents commerciaux (UNLK, ISO 6422) rassemble un ensemble de normes et de codes internationaux pour concevoir à partir d'une matrice une série de formules alignées. Elle peut également être utilisée pour mettre au point des configurations d'écran permettant l'affichage des données informatisées. Voir www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

TDED

Le Répertoire de données commerciales des Nations Unies (TDED, ISO 7372) contient les éléments de données courants à utiliser avec n'importe quelle méthode d'échange de données sur documents imprimés et autres moyens de communication des données. Voir www.unece.org/cefact.

L'EDIFACT-ONU

L'United Nations Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport (UN/EDIFACT) (L'échange de données électroniques en matière d'administration, de commerce et de transports des Nations Unies) comprend un ensemble de normes, répertoires et directives convenus au niveau international pour l'échange de données informatisées, notamment la transmission de messages relatifs au commerce des biens et services entre des systèmes informatiques indépendants. Voir www.unece.org/trade/untdid/welcome.html.

Généralités

Au stade de la planification de tout projet commercial international, afin d'évaluer la faisabilité de l'opération, l'exportateur et les exploitants de logistique commerciale auraient besoin de connaître les règles du jeu, les coûts potentiels, le délai moyen pour les différentes formalités et les risques courus. En d'autres termes, les négociants s'intéressent à la transparence et à la prévisibilité. C'est pourquoi ils ont besoin d'informations fiables, spécifiques et facilement accessibles avant d'entreprendre des opérations et, plus tard, de mettre en route un flux de produits, conformément aux informations publiées concernant le transport, le transit et l'arrivée à destination. En vertu de l'article X du GATT de 1994 les membres de l'OMC sont tenus de publier toutes les lois, règlements relatifs au commerce, décisions judiciaires et décisions administratives d'application générale «de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance». La présente note technique propose une analyse de la manière dont ces informations relatives aux obligations et procédures commerciales peuvent être rendues facilement accessibles à l'avance aux parties intéressées.

Afin de faciliter les échanges internationaux dans l'environnement mondial actuel, il faut des mesures à la frontière transparentes et efficaces. L'accès à des renseignements préliminaires sur les formalités en cause à différents stades des opérations commerciales est aussi important que des procédures simples et harmonisées. Pour que la publication soit vraiment utile, il ne suffit pas de donner accès à un ensemble brut et lourd de documents locaux. Il convient de faire, au préalable, l'effort de rationaliser et d'harmoniser ces formalités conformément aux recommandations des textes améliorés des articles V, VIII et X du GATT (actuellement en cours de négociation), ainsi qu'un ensemble organisé de documents faciles à parcourir pour faire des balayages et des recherches à partir d'un seul point d'information national. Ces informations comprennent normalement:

- La réglementation douanière (procédures, évaluation en douane et classification tarifaire, droits et taxes, conditions et critères pour différentes formes de traitement douanier; mesures contre les trafics illicites, mécanismes d'appel);
- Règlements relatifs aux transports maritimes et règlements portuaires (FAL, sécurité, protection de l'environnement, marchandises dangereuses);
- Procédures sanitaires et phytosanitaires;
- Prescriptions relatives à l'immigration (équipage, conducteurs, touristes, trafic des personnes sans papiers, passagers clandestins, personnes secourues en mer);
- Directives concernant les transports routiers (véhicules, conteneurs, conducteurs, marchandises dangereuses, sécurité, assurance, itinéraires obligatoires, convois escortés);

- Directives concernant les transports aériens;
- Mesures spéciales de sécurité et mesures antiterrorisme;
- Prescriptions relatives à la banque, à l'assurance et au change;
- Instruments de facilitation en fonctionnement (transmission de documents par voie électronique, guichet unique, points d'information uniques pour le commerce, inspections préalables et postérieures à l'arrivée, règles contraignantes poussées);
- Renseignements statistiques sur les taxes, les files d'attente habituelles et le temps d'attente moyen, la fermeture hivernale des cols où passent des frontières, la disponibilité des services, les références sur le coût des carburants, tous les accords multilatéraux, régionaux et bilatéraux concernant la politique commerciale internationale.

Par conséquent, le volume et la taille des textes à publier sont considérables, pouvant représenter des milliers de pages; de plus, si des mesures supplémentaires ne sont pas prises, ces informations peuvent être mal organisées, fréquemment incomplètes et quelquefois peu fiables. Ainsi donc, leur masse importante et parfois leur mauvaise qualité peuvent les rendre inexploitable pour les utilisateurs qui veulent repérer les règlements réellement applicables à leur opération commerciale particulière. Par ailleurs, les coûts et les difficultés liés à leur publication, leur traduction et leur traitement seraient excessifs.

L'utilisation pure et simple des moyens électroniques ne permettra pas de résoudre véritablement ce problème. C'est pourquoi avant la publication il est nécessaire de préparer, de simplifier et d'harmoniser les informations; il s'agit là de conditions préalables fort utiles, conformes aux règles et obligations établies par l'OMC.

Progrès effectués dans la rationalisation et la simplification des réglementations nationales

Plusieurs pays de différentes régions du monde ont reconnu les limitations et les carences de leur réglementation commerciale actuelle. Une réglementation dépassée et de mauvaise qualité est un frein pour le commerce et l'innovation dans les entreprises, tout en n'assurant pas aux citoyens la protection voulue. C'est pourquoi ces pays ont organisé des campagnes et élaboré des plans pour avoir une meilleure réglementation, afin d'augmenter autant que possible les avantages nets conférés par les règlements et épargner aux utilisateurs et au public le maximum possible de coût et de paperasserie.

Exemples de plans d'amélioration de la réglementation

Le plan d'amélioration de la réglementation du Royaume-Uni est fondé sur les principes d'une bonne réglementation, tels que la proportionnalité, l'obligation de rendre des comptes, la cohérence, la transparence et le choix des objectifs.

Le Programme mexicain de simplification des règlements 2001-2006 vise à éviter les obstacles à l'innovation dans les entreprises, renforcer le développement démocratique, créer des emplois, et favoriser l'investissement et la croissance économique à longue échéance. La stratégie mexicaine consiste à créer et maintenir un cadre réglementaire transparent qui stimule un environnement économique compétitif en relevant six défis:

- Éviter les obstacles et faciliter la création et le fonctionnement de petites et moyennes entreprises (PME), y compris leur participation effective au commerce international;
- Faire en sorte que les avantages conférés par une meilleure réglementation profitent aux opérateurs commerciaux et aux consommateurs;
- Faire bénéficier les ressources humaines d'une formation et réaliser l'internalisation d'une meilleure réglementation dans les organes de l'administration centrale;
- Établir une nouvelle forme de gouvernance fondée sur l'analyse, la transparence et la participation du public, en faisant diminuer la corruption; et
- Renforcer le développement démocratique et l'état de droit.

Le programme de simplification des formalités mis au point par la Commission d'amélioration de la réglementation du Costa Rica va dans le même sens, à la recherche de l'efficacité, de l'applicabilité et de l'équilibre.

Proposition de plan pour simplifier et harmoniser la législation

Les expériences réussies montrent que les principes suivants sont à considérer:

- Comme la réglementation à rationaliser couvre un ensemble de sujets, la direction du commerce de chaque gouvernement devrait apporter sa contribution dans les limites de ses compétences, la coordination des travaux étant assurée par une autorité nationale au plus haut niveau, s'agissant, par exemple:

De se mettre d'accord sur des missions, des principes de travail et des critères communs pour le processus de rationalisation, en collaboration étroite avec les opérateurs commerciaux et conformément aux règles commerciales, conventions, directives et instruments internationaux de l'OMC, de l'OMD, de l'OMI, de l'OACI, de la CEE et du CEFAC-ONU, de la CNUCED, etc. comme références;

Effectuer une simplification et une harmonisation préliminaires des règles et des procédures dans son domaine particulier de compétence;

Créer le point unique d'information national.

- Les systèmes informatiques seront un outil très précieux pour le processus de rationalisation, mais il est nécessaire, auparavant, de convertir les textes imprimés des règlements en formats numériques;

- Une fois que tous les documents concernant la réglementation commerciale existent sous forme numérique, ils peuvent être parcourus avec l'aide d'ordinateurs en recherchant des textes relatifs à des sujets particuliers ou des mots clefs. Cela aidera, par exemple, un groupe d'experts interorganismes à repérer les textes incohérents, dépassés, qui se recouvrent partiellement et inutiles pour finalement les éliminer, et à en extraire les mesures essentielles pour assurer l'efficacité des opérations commerciales;
- Après ce processus de nettoyage, les textes retenus pourraient faire l'objet d'un processus d'harmonisation en les comparant aux textes des règlements internationaux en vigueur. Cela pourrait donner l'occasion appréciable d'améliorer la réglementation nationale actuelle pour la rendre conforme aux normes internationales¹⁹;
- On peut alors organiser les textes finaux pour en faire un code commercial national fondé, par exemple, sur les recommandations de l'OMC;
- Enfin, dans le cadre d'une action commune, tous les organismes gouvernementaux concernés ainsi que les opérateurs et les décideurs du secteur privé devraient demander que ce nouveau code soit rapidement adopté et intégré à la législation nationale en remplacement du régime commercial antérieur, ce qui permettrait une mise en œuvre poussée grâce à des directives administratives provisoires.

Avantages du processus de simplification et d'harmonisation

- La législation commerciale serait modernisée et débarrassée des prescriptions dépassées et inutiles, ce qui aurait un effet positif sur les opérations commerciales, les mécanismes d'appel, les décisions des tribunaux, etc., en termes de coûts et de temps.
- L'utilisation, la gestion et la traduction de ces textes, beaucoup moins nombreux et moins longs, seraient facilitées. En fait, sans un filtrage des lois, règlements et décisions administratives existants et une réduction de leur nombre au préalable, ces tâches seraient pratiquement impossibles.
- Si l'on procède à une analyse comparative de la législation nationale d'un groupe de pays ou d'une région, ou si l'on négocie des accords de libre-échange, il sera beaucoup plus facile d'harmoniser les règles et de les rendre compatibles.
- Les bienfaits globaux de ces processus seraient bien supérieurs à leurs coûts.

¹⁹ Voir les propositions de l'OMC TN/TF/W/17, 28, 30, et 39.

Le cas du Royaume-Uni: «Moins, c'est plus»

«Les avantages économiques potentiels qui découlent du travail de nettoyage effectué sur la législation inutile sont énormes. La Better Regulation Task Force (BRTF) (le groupe spécial chargé de l'amélioration de la réglementation) a estimé qu'un changement d'approche pourrait donner un coup de fouet au revenu national britannique, entraînant à long terme une augmentation du PNB de 1 % – soit un gain énorme d'environ 10 milliards de livres pour l'économie du Royaume-Uni.» (John Hutton, Chancellor of the Duchy of Lancaster, 2005).

Caractéristiques des informations à publier

Pour être utiles, transparentes et permettre, en fin de compte, d'éviter la discrimination, la fraude et la corruption, il faudrait que les informations sur la réglementation commerciale nationale à publier soient:

- Complètes (c'est-à-dire qu'elles couvrent tous les règlements relatifs au commerce applicables dans un pays donné);
- Fiables (ne comprenant que les textes autorisés et actuellement en vigueur du pays qui les publie);
- Convenablement structurées (ce code devrait être structuré selon des normes, modèles, formats, catégories, etc., définis, préparés par l'OMC, pour faciliter la recherche des renseignements);
- Prêtes à être transférées sur Internet et ensuite téléchargées par les utilisateurs;
- De taille raisonnable, pour pouvoir être traduites à des coûts supportables.

Numérisation des textes imprimés des règlements commerciaux

Une partie importante de la réglementation de nombreux pays en développement se présente encore sous forme de textes imprimés, ou d'anciens formats numériques, en conséquence de quoi leur utilité pratique sera nulle ou fort réduite pour mener à bien la facilitation des échanges, et il sera également très difficile de les simplifier et de les publier ensuite sur Internet. La numérisation de ces textes est donc une priorité.

La numérisation des documents est un processus qui sert à plusieurs fins, et l'on dispose de différentes techniques pour répondre à des besoins spécifiques. De grandes bibliothèques et de grandes archives s'y sont consacrées à des fins de préservation. Les principaux moteurs de recherche sur Internet, Google et Yahoo, participent également à de vastes projets de numérisation avec les principales bibliothèques concernant l'accès aux livres par les médias numériques²⁰. Bien que le concept soit apparemment le même, la numérisation de la réglementation nationale

²⁰ «Google a ébranlé les milieux de l'édition et des bibliothèques l'an dernier en annonçant qu'il allait numériser des millions de livres de plusieurs des plus grandes bibliothèques du monde – dont la Bodleian Library et la New York Public Library – et permettre de les consulter sur le Web» (MIT Technology Review, 20 octobre 2005).

est un processus technique assez simple, sans toutes les complexités de la numérisation à des fins de préservation ou impliquant des droits d'auteur. C'est pourquoi l'expérience acquise par ces bibliothèques pourrait être très utile pour la numérisation de la réglementation commerciale.

La technique de numérisation la plus utilisée consiste à scanner les textes, pour les convertir en images numériques et à recourir ensuite aux techniques de reconnaissance optique des caractères (ROC) pour convertir ces images en textes numériques. Toutefois, si les coûts de main-d'œuvre sont faibles, la retranscription dactylographique est une opération valable, et, dans certains cas, la dictée des textes avec possibilité de reconnaissance vocale pourrait également être une option. L'assistance technique, en ce domaine, d'organisations internationales compétentes pourrait aider à définir quelles sont les meilleures options pour la conversion et à étudier les avantages et les économies d'échelle induits par la création de centres sous-régionaux de numérisation.

À titre de mesure provisoire de facilitation, certains pays (le Sénégal et d'autres) proposent d'accepter tout simplement des documents scannés (équivalant à une photocopie numérique) comme documents valides pour les formalités relatives aux opérations commerciales. Les images de documents scannés, cependant, n'autorisent pas le recours à un processus de simplification et de recherches assistées par ordinateur, bien qu'elles puissent être publiées sur Internet.

L'unique option convenable pour la publication

Eu égard aux besoins des utilisateurs commerciaux, les supports retenus pour la publication devraient répondre aux critères suivants:

- Publication facile et économique (installation) et maintenance effectuée par le point d'information national unique;
- Facilité d'accès, de téléchargement et d'impression, même pour les utilisateurs éloignés (membres de l'OMC, opérateurs commerciaux, entités nationales, services présents aux frontières, etc.);
- En cas de publication sur papier, il faut songer à la distribution aux utilisateurs locaux et éloignés, ainsi qu'à l'impression périodique des mises à jour. Par ailleurs, des versions en anglais seraient nécessaires. C'est pourquoi l'option support papier peut représenter des investissements initiaux faibles, mais des coûts de fonctionnement élevés et des possibilités limitées d'atteindre les utilisateurs;
- En conséquence, l'option la plus souhaitable pour la publication de la réglementation commerciale serait une page Web. Cela suppose l'utilisation d'ordinateurs rapides; un accès Internet à large bande rapide et bon marché; que les services aux frontières éloignés soient pleinement raccordés à Internet (guichets uniques); des logiciels efficaces pour parcourir les documents et effectuer des recherches; un accès limité pour la maintenance et des opérateurs sur ordinateur qualifiés. Dans ce cadre, il conviendrait de favoriser l'harmonisation des logiciels pour faciliter l'accès aux règlements publiés et leur traitement;

- Les PME des pays en développement, et notamment celles des pays les moins avancés, utilisent encore peu Internet, mais néanmoins de plus en plus. La CNUCED est attachée au renforcement des capacités d'utilisation d'Internet ainsi que des technologies de l'information et de la communication pour les aider à s'intégrer au système commercial multilatéral²¹;
- Comme l'objectif fondamental de cette mesure est de permettre d'effectuer facilement des recherches sur les bases de données nationales en matière d'informations liées au commerce, cet effort devrait aller plus loin et comprendre l'élaboration de logiciels spéciaux permettant de procéder à des simulations d'opérations commerciales pour lesquelles les utilisateurs puissent entrer les informations réelles relatives au commerce d'un pays donné, disponibles sur Internet. Cela permettrait à un pays intéressé de s'assurer à l'avance de la faisabilité d'un projet commercial particulier dans différents pays en se basant sur différentes prescriptions et différents coûts. La possibilité d'utiliser un tel outil serait extrêmement précieuse pour faciliter les échanges, accroître la transparence des formalités commerciales et aider les utilisateurs et les pouvoirs publics dans les domaines suivants:
 - Décisions relatives à une opération commerciale donnée;
 - Formalités préalables concernant les factures des marchandises;
 - Décisions préalables automatiques ou assistées par ordinateur;
 - Inspections aux frontières et opérations avant et après les inspections;
 - Procédures d'appel; et
 - Réduction des risques de discrimination, de fraude et de corruption.
- Bien que l'accès à la réglementation commerciale publiée doive être gratuit, les membres de l'OMC pourraient procéder, en tant que mesure de traitement différencié, à une évaluation de la possibilité de financer les coûts de mise en œuvre en permettant aux pays les moins avancés de faire payer ces informations de manière convenable;
- La création du point d'information national unique est un complément à l'effort de publication;
- Il faudrait mettre en place des programmes de formation à l'intention des opérateurs sur ordinateur de la fonction publique pour les familiariser avec ce qui suit:
 - Mise au point et maintenance d'une page Web nationale au point d'information national unique;

²¹ Voir «Use of the internet for efficient international trade. Guide for SME managers» – UNCTAD/STDE/TIB/2003/3, 17 mars 2004.

- Élaboration et utilisation de systèmes de transmission électroniques pour relier le point d'information national unique à tous les services publics présents aux frontières;
- Utilisation de logiciels généraux ou spécialisés pour accéder aux informations relatives au commerce de tel ou tel pays, les traiter et les télécharger à partir de la page Web du point d'information. Cela pourrait, en définitive, s'accompagner de l'utilisation du simulateur commercial conseillé ci-dessus;
- Utilisation d'un formulaire spécial pour solliciter des décisions anticipées concernant une opération commerciale donnée;
- Utilisation par les pouvoirs publics de ce système pour traiter les demandes de décisions anticipées et y répondre favorablement; création d'une base de données concernant les décisions adoptées;
- Élaboration de statistiques commerciales et d'indicateurs de coûts, de taxes et de productivité des services présents aux frontières;
- Familiarisation avec les applications informatiques relatives à la transmission sur support électronique et à l'approbation des formulaires FAL et autres documents relatifs aux marchandises, aux véhicules et aux personnes dans les ports, les postes frontière, ou aux opérations de transit; gestion intégrée des frontières et le guichet unique.

Suggestions de tâches en vue de l'élaboration de cette mesure, à l'intention de l'OMC

Afin d'éviter les doubles emplois, d'améliorer l'harmonisation et d'accroître les économies d'échelle, certains aspects de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette mesure pourraient être mieux exécutés de façon collective et centralisée, par exemple par l'OMC. Les membres peuvent se rendre compte des avantages qu'il y a à collaborer avec d'autres organismes internationaux et privés dans le domaine de la facilitation du commerce afin de mettre au point:

- Des directives pour rédiger un code national de réglementation du commerce (concernant le contenu du code, la mise en conformité avec certains règlements, structures et catégories internationaux, les questions de mise au point, la gestion électronique);
- Des directives en vue du processus de rationalisation et de simplification de la réglementation et des formalités commerciales (les critères pour rejeter, adapter et intégrer les textes, l'utilisation des ordinateurs pour ce travail, les références utiles pour l'harmonisation);
- Des directives pour la création et le fonctionnement du point d'information national unique;
- Des moyens centralisés pour la traduction afin d'aider les pays les moins avancés à traduire les textes définitifs de leur réglementation nationale en anglais. Cela permettra aux opérateurs commerciaux internationaux et aux parties intéressées de consulter les réglementations nationales;

- Des réglementations pour la numérisation des règlements imprimés. Par ailleurs, il conviendrait d'évaluer les avantages qu'il y a à créer des centres sous-régionaux pour la conversion numérique;
- Des définitions pour le matériel, les logiciels et les exigences minimales relatives à Internet, concernant la rationalisation, la numérisation et la publication de la réglementation commerciale dans les pays les moins avancés;
- Des critères d'évaluation de l'utilité d'un simulateur de commerce mondial pour aider les pays et les opérateurs commerciaux à étudier et analyser les règlements applicables à un projet commercial donné dans un ou plusieurs pays et faciliter leurs prises de décisions;
- Des missions d'assistance technique dans les pays les moins avancés et dans quelques pays en développement, dans tous les domaines susmentionnés.

La plupart des pays en développement auraient probablement les moyens de financer la mise en œuvre des phases essentielles du processus de publication conformément aux obligations et recommandations énoncées dans l'article X du GATT de 1994, mais quelques-uns d'entre eux et les pays les moins avancés auront besoin d'une coopération extérieure dans les domaines suivants:

- Missions consultatives techniques pour aider les organismes publics concernés à assurer la rationalisation et la simplification de la réglementation commerciale, puis son intégration et son harmonisation;
- Traduction en anglais de leur réglementation à partir de la langue locale;
- Assistance technique pour mettre en place et faire fonctionner leur point d'information national unique et la création et la mise à jour de leur page Web contenant le code national de réglementation commerciale, y compris les installations informatiques nécessaires;
- Formation des fonctionnaires de l'administration publique dans les différents domaines relatifs à la publication de la réglementation commerciale, de préférence dans un cadre plus vaste de mesures de facilitation des échanges, y compris l'utilisation des moyens électroniques de transmission, réception, traitement et contrôle des documents et formulaires commerciaux;
- Formation des exportateurs locaux des pays les moins avancés à l'utilisation du support électronique pour les demandes de renseignements relatifs aux échanges et les transactions commerciales, y compris, le moment venu, à l'utilisation du logiciel de simulation conseillé;
- Fourniture des systèmes informatiques nécessaires²²;

²² Le matériel (ordinateurs, imprimantes, réseaux, numériseurs, disques durs, etc.) représente 38,5 %, les logiciels (systèmes d'exploitation, applications, programmes utilitaires) 20,3 % et les services (planification, mise en œuvre, logistique, maintenance, formation) 41,2 % du coût total des technologies d'information et de communication (*R. Stevenson, International Data Corporation, 2005*).

- Raccordement à un fournisseur Internet en large bande, lequel est essentiel en raison de la quantité d'informations à publier.

À titre de référence, pour les grandes bibliothèques des États-Unis, le coût d'une numérisation de qualité, permettant le balayage et l'analyse du texte, est d'environ 8,25 dollars des États-Unis la page²³, ce qui signifie que le coût pour 500 pages serait d'environ 4 000 dollars des États-Unis.

Les coûts de fonctionnement de cette mesure seraient dus aux dépenses périodiques en matière de formation, d'amélioration du matériel et des logiciels, d'affinement du processus de rationalisation, et de traductions supplémentaires, par exemple.

Capacité locale de mettre cette mesure en œuvre

En raison de carences dans l'élaboration des lois et règlements, la réglementation commerciale de beaucoup de pays en développement et de pays les moins avancés n'est pas prête, actuellement, à être publiée directement sur Internet.

Quelques pays ont commencé à simplifier et à harmoniser leur législation, numériser partiellement leur ancienne réglementation, créer leur point d'information national unique et publier ensuite leur réglementation sur Internet. Toutefois, les informations trouvées sont encore souvent volumineuses, incomplètes, dispersées sur plusieurs pages Web (chaque service présent à la frontière en ayant une) et les mécanismes de téléchargement ne sont pas toujours conviviaux. Plusieurs pays s'occupent actuellement d'améliorer tout cela, mais la grande majorité, notamment les pays en développement, ne le font pas, et beaucoup d'entre eux n'ont peut-être pas la capacité ni le niveau de gouvernance requis pour mettre cette mesure en œuvre à brève échéance.

Chose surprenante, les différences actuelles concernant l'accès aux ressources numériques entre les pays qui «ont le numérique» et ceux qui ne l'ont pas (la «fracture numérique» au niveau mondial), ne constituent peut-être pas un obstacle à la mise en œuvre de cette mesure, parce que, même dans les pays les moins avancés, les services présents aux frontières ont accès à Internet d'une manière ou d'une autre, ne serait-ce que par une connexion limitée à large bande²⁴. Ainsi donc, comme dans le cas des autres mesures de facilitation, si des mécanismes d'assistance technique adéquats sont mis en place de façon pragmatique pour faire porter l'effort sur le renforcement des capacités, la mise en œuvre de cette mesure est possible dans le monde entier.

Il est une option que l'OMC doit envisager, à savoir l'hébergement de pages Web nationales des pays les moins développés sur son site, auquel cas ces pays n'auraient besoin d'assurer que la mise à jour de leur propre page Web.

²³ *Digitization Costs & Funding*, Digital Workshop Library, Indiana, 2003 <http://www.dlib.indiana.edu/workshops/alioc03/costs.pdf>.

²⁴ Le nombre d'ordinateurs personnels en service dans le monde était de plus de 820 millions en 2004 et on prévoit qu'il dépassera le milliard en 2007 (il y en aura 150 millions dans les pays en développement). *Computer Industry Almanach*, mars 2005.

Conclusion

Il convient de rappeler que la publication immédiate de la réglementation ne sera utile que si les informations pertinentes ont été rationalisées, harmonisées, normalisées et numérisées à l'avance. À moyen terme et à long terme, à mesure que l'harmonisation des réglementations et procédures commerciales nationales et l'utilisation de la réglementation internationale se répandront, les réglementations nationales comprendront une part croissante de règlements communs. Ces derniers pourraient finalement être complètement intégrés dans la réglementation de l'OMC, ce qui permettrait aux divers pays de limiter leurs publications à un certain nombre de règlements, procédures et formalités spécifiques différents de ceux que prescrit la réglementation mondiale.

Références

OMC <http://www.wto.org>.

CEE-ONU/CEFACT-ONU <http://www.unece.org/cefact/>.

OMD <http://www.wcoomd.org/>.

CNUCED <http://www.unctad.org/>.

Partenariat mondial pour la facilitation des transports et du commerce
<http://www.gfptt.org>.

UIT (Union internationale des télécommunications) <http://www.itu.org>.

Intégrité et déontologie des fonctionnaires

Généralités

L'application de la réglementation commerciale et des régimes douaniers exige de la part du personnel des services publics et des fonctionnaires des douanes un haut niveau d'intégrité et de professionnalisme dans leurs fonctions auprès du public, des négociants et des autres fonctionnaires de l'administration publique. Cependant, en raison du manque de clarté et de la complexité des procédures, les agents des douanes sont souvent tentés de prendre des mesures discrétionnaires, de faire du favoritisme ou de se livrer à des transactions malhonnêtes. Pour préserver, et même renforcer la compétence et la rigueur déontologique des fonctionnaires, il est essentiel que chaque gouvernement établisse un code de conduite qui énonce des normes de comportement, des droits et obligations à respecter dans l'exercice de leurs fonctions publiques, ainsi que des mesures disciplinaires en cas d'inobservation de ces prescriptions.

Il faut que les membres de l'OMC veillent à ce que les lois, règlements, décisions et arrêts relatifs au commerce soient appliqués «de façon uniforme, impartiale et raisonnable», conformément à l'article X:3 a) du GATT de 1994 (Publication et application des règlements relatifs au commerce). Dans ce contexte, et dans le cadre des négociations en cours sur la facilitation du commerce, les membres de l'OMC ont présenté des propositions pour répondre à la nécessité d'améliorer la déontologie des fonctionnaires qui travaillent dans les services présents aux frontières et les mécanismes de recours en cas d'acte illicite²⁵.

Mis à part les dispositions générales concernant la loyauté, l'efficacité et la rigueur, les codes de conduite à l'intention des fonctionnaires des douanes devraient insister sur l'importance capitale de l'intégrité, de l'honnêteté et du principe d'impartialité et de non-discrimination dans la législation et la réglementation de l'administration des douanes. Un code de ce genre devrait également préciser les types d'action inacceptables, comme, par exemple, un traitement préférentiel injustifiable en faveur d'un groupe d'individus, l'abus de pouvoir et l'acceptation de cadeaux ou d'avantages. Des dispositions plus particulières aux douanes peuvent également s'appliquer à la conduite des fonctionnaires de ces services lorsqu'ils ont affaire à la communauté commerciale, lorsqu'ils interviennent dans les marchés, les intérêts commerciaux et les contrats de l'administration, lorsque des concessions et des remises leur sont offertes, lorsqu'ils interviennent dans les transactions financières privées, lorsqu'ils manipulent des fonds publics; ces dispositions concernent également les normes d'identification spécifique et les normes vestimentaire officielles. Et surtout, ces fonctionnaires doivent bénéficier d'une formation adéquate pour leur permettre d'appliquer les procédures et formalités réglementaires.

²⁵ Voir les propositions de l'OMC TN/TF/W/8 et 60.

La plupart des pays disposent de codes de conduite complets qui énoncent clairement et de façon cohérente les fonctions et les devoirs de toutes les catégories de fonctionnaires de l'administration publique. Certains d'entre eux ont des codes spécifiques pour les fonctionnaires du haut, du milieu et du bas de l'échelle. D'autres ont des codes de conduite pour des catégories particulières de fonctionnaires. Dans la plupart des pays, ces codes et dispositions similaires sont inclus dans la législation nationale ou les directives administratives générales. Pour les pays qui les appliquent, voir le rapport du Conseil économique et social de l'ONU intitulé *Application du Code international de conduite pour les agents de l'État*, basé sur les informations de 54 États²⁶.

Les fonctionnaires des douanes doivent aussi rendre des comptes sur leurs actions. Habituellement, les infractions à l'application réglementaire du code et les mesures disciplinaires figurent dans la législation ou la réglementation nationale, ou dans un code spécifique, ou dans les deux²⁷. Ces actions et ces décisions pourraient également être susceptibles d'un contrôle judiciaire. Il peut arriver parfois que les dispositions relatives aux mesures disciplinaires en cas de comportement illégal ou immoral ne soient pas explicites mais sous-entendues dans les principes généraux énoncés dans le code de conduite. En cas de manquement grave équivalant à un comportement illégal, des sanctions pénales peuvent être envisagées en vertu du droit interne²⁸.

Un code de conduite pour les fonctionnaires des douanes peut faire référence à des mesures disciplinaires et à des peines sanctionnant le comportement illégal ou immoral des agents de l'État, mais ils tendent à ne pas être applicables sans l'appui de dispositions législatives et administratives appropriées.

L'automatisation et l'informatisation des douanes constituent des moyens efficaces de faire diminuer le nombre d'actions arbitraires ou illégales dans cette administration. La mise en place de mécanismes de coordination et de contrôle entre les administrations des douanes et les organisations chargées des politiques de déontologie dans les services des douanes pourrait également se révéler efficace²⁹.

De nombreux pays font bénéficier les agents de l'État d'une formation en matière de déontologie et de comportement professionnel au moins une fois lors de leur prise de fonctions. Elle est dispensée soit par l'organisme ou le bureau dans lequel l'agent travaille, soit par un organisme gouvernemental spécifique.

²⁶ E/CN.15/2002/6/Add.1, par. 5 à 11.

²⁷ Ibid., par. 25 à 28.

²⁸ La proposition de l'OMC TN/TF/W/60 suggère que «un système de sanctions» soit établi dans le cadre de la législation douanière d'un pays et que «les fautes commises par les fonctionnaires des douanes soient considérées comme des faits délictueux».

²⁹ Ibid.

Avantages et coûts

L'adoption de mesures destinées à sensibiliser les fonctionnaires des douanes à l'importance de l'intégrité et les responsabiliser davantage serait profitable pour l'administration des douanes en général et permettrait auxdits fonctionnaires de disposer des outils et de l'éducation nécessaires pour appliquer la réglementation douanière de manière plus efficace, plus transparente et plus impartiale.

Cela présenterait des avantages financiers considérables pour le gouvernement comme pour les entreprises, surtout les PME des pays en développement qui n'ont pas beaucoup d'alternatives quand elles sont confrontées à des pratiques douanières immorales ou illégales. À plus long terme, des mesures proposées pourraient découler des avantages économiques globaux conférés par un meilleur recouvrement des recettes, un accroissement des échanges et un plus grand respect de l'état de droit.

Les coûts de mise en œuvre de certaines de ces mesures dépendraient invariablement de la situation d'un pays donné. Certains pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, peuvent avoir à supporter des coûts pour les tâches et les activités suivantes:

- La rédaction des codes de conduite pour les fonctionnaires des douanes et ceux d'autres organismes publics;
- Les ajustements et les modifications des cadres législatifs et administratifs régissant la conduite des agents et des employés de l'État;
- La formation des fonctionnaires de divers services;
- La professionnalisation des services douaniers;
- La mise en place de systèmes efficaces de coordination et de contrôle, etc.

Mise en œuvre des mesures

Afin de mettre en œuvre effectivement les mesures proposées, il faudrait introduire des codes de conduite pour les fonctionnaires des douanes et les inclure dans la législation nationale ou les cadres administratifs. Cela pourrait demander des ajustements de certaines dispositions juridiques et administratives en vigueur ou l'ajout de nouvelles dispositions pour rendre celles du code applicables. Par ailleurs, il conviendrait d'introduire des dispositions prescrivant la formation des fonctionnaires dans la législation nationale. Des ajustements institutionnels pourraient également se révéler nécessaires, y compris concernant les mécanismes de coordination et de surveillance, la formation et l'informatisation.

Eu égard à tout cela, la collecte d'informations sur la situation de tel ou tel pays, y compris sur la législation nationale et internationale pertinente, serait un premier pas de fait dans la bonne direction. Cela pourrait être mis en route par les pays eux-mêmes avec l'appui d'organisations internationales en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités, si nécessaire.

Rapport avec d'autres mesures de facilitation du commerce

La préservation et le renforcement de l'intégrité et de la déontologie des agents de l'État ont des rapports étroits avec d'autres mesures visant à assurer une application uniforme, impartiale et transparente des règlements relatifs au commerce, y compris le droit de recours. Les mesures proposées concernant l'automatisation, l'informatisation, la réforme et la modernisation des fonctions douanières peuvent également jouer un rôle important, car les occasions de corruption et de comportement immoral sont fort nombreuses, notamment lorsqu'il est fait recours à des pratiques douanières surannées et inefficaces.

Références et outils

Code international de conduite des agents de la fonction publique (ONU)

Eu égard aux graves problèmes posés par la corruption, l'Assemblée générale des Nations Unies a joint à l'une de ses résolutions (A/RES/51/59 «Action contre la corruption», 12 décembre 1996) une annexe intitulée *Code international de conduite des agents de la fonction publique*, où figurent quelques principes de base.

Principes généraux énoncés dans le Code international de conduite des agents de la fonction publique

1. Un emploi public, tel que défini par la législation nationale, est un poste de confiance impliquant le devoir d'agir dans l'intérêt général. Les agents de la fonction publique doivent, par conséquent, faire preuve d'une loyauté exemplaire avant tout vis-à-vis des intérêts de leur pays tels qu'ils s'expriment au travers des institutions démocratiques de l'État.
2. Les agents de la fonction publique doivent veiller à s'acquitter correctement et efficacement de leurs obligations et fonctions, conformément à la loi ou aux règles administratives, et ce en toute intégrité. Ils doivent à tout moment s'assurer que les biens de l'État dont ils sont responsables sont gérés de la façon la plus utile et la plus efficace.
3. Les agents de la fonction publique doivent faire preuve de vigilance, d'équité et d'impartialité dans l'accomplissement de leurs fonctions, notamment dans leurs relations avec le public. Ils ne doivent à aucun moment accorder un traitement préférentiel indu ou faire preuve de discrimination à l'égard d'un groupe ou individu particulier ni user abusivement du pouvoir et de l'autorité dont ils sont investis.

La *Convention des Nations Unies contre la corruption*, adoptée en 2003 et qui est entrée en vigueur le 14 décembre 2005, comporte une disposition invitant les États à prendre note de ce code et d'autres «initiatives pertinentes d'organisations régionales, interrégionales et multilatérales» (art. 8, par. 3).

Organisation mondiale des douanes (OMD)

Dans le cadre de son programme d'intégrité, l'OMD a publié un *Guide d'auto-évaluation en matière d'éthique*, un *Modèle de code d'éthique et de conduite*, un *Guide pour le développement de l'éthique*, et un *Plan d'action sur l'éthique*, qui est constamment mis à jour. En plus de ces actions au niveau mondial, beaucoup d'autres ont été entreprises pour améliorer l'éthique dans les services douaniers aux plans national et régional. L'un des principaux exemples en est la *Déclaration de Maputo*, adoptée en mars 2002 par les responsables des administrations douanières d'Afrique.

Pour ce qui est des exemples et des renseignements sur les codes de conduite pour les agents des douanes, prière de voir le *Recueil des meilleures pratiques en matière d'éthique*, publié par l'OMD en mai 2005, qui peut être consulté sur le site Web de l'OMD (www.wcoomd.org).

Le *Modèle de code d'éthique et de conduite*, mis au point par l'OMD, sert de guide à ces pays. L'OMD a également reconnu la nécessité d'adopter ces codes dans sa *Déclaration du Conseil de coopération douanière concernant la bonne gouvernance et l'éthique en matière douanière* en juin 2003 (Déclaration d'Arusha (révisée)). Il y figure, entre autres, une recommandation spécifique indiquant que «l'un des éléments clefs de tout programme efficace en matière d'éthique est l'élaboration, la publication et l'acceptation d'un code de conduite exhaustif qui décrit en termes très pratiques et sans aucune ambiguïté le comportement que l'administration des douanes attend de tout son personnel. Ce code prévoit, en cas de non-respect, des pénalités proportionnelles à la gravité de l'infraction, appuyées par des dispositions administratives et législatives appropriées».

Les 11 éléments clefs d'un code de conduite pour les agents des douanes sont d'abord énoncés, puis décrits en détail dans le *Modèle de code d'éthique et de conduite*. Ce sont les suivants:

1. Responsabilité personnelle;
2. Respect de la loi;
3. Rapports avec le public;
4. Acceptation de cadeaux, de gratifications, d'invitations et de ristournes;
5. Conflits d'intérêts;
6. Activités politiques;
7. Conduite à adopter s'agissant des questions pécuniaires;
8. Renseignements confidentiels;
9. Utilisation des biens ou des services officiels;
10. Achat à des fins privées de biens appartenant à l'État;
11. Milieu de travail.

Le *Modèle de code d'éthique et de conduite* prévoit des mesures disciplinaires à l'encontre des infractions les plus graves commises par les agents des douanes. Il indique que «tous les fonctionnaires des douanes doivent respecter la loi. Les responsabilités particulières qui incombent à la douane impliquent que les infractions aux lois qu'elle est chargée d'appliquer ou qui intéressent celles-ci, sont considérées comme extrêmement graves lorsqu'elles sont commises par des fonctionnaires des douanes. Les fonctionnaires des douanes qui commettent des infractions s'agissant plus particulièrement des drogues illicites, de fraude, de corruption ou encore d'importation ou d'exportation illicite de marchandises, feront l'objet de mesures disciplinaires indépendamment des sanctions infligées suite aux poursuites pénales».

Comme le suggère la *Déclaration d'Arusha (révisée)*, les mesures disciplinaires et les sanctions en cas de comportement illégal ou immoral des fonctionnaires devraient être proportionnelles à la gravité de l'infraction.

Il existe d'autres instruments et initiatives multilatéraux, à savoir:

- La Convention interaméricaine contre la corruption, 1996;
- La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales, 1997;
- La Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, 1997;
- La Déclaration de Buenos Aires sur la prévention et la répression de la criminalité transnationale, 1995;
- La Déclaration de Dakar sur la prévention et la répression de la criminalité transnationale organisée et de la corruption, 1997;
- La Déclaration de Manille sur la prévention et la répression de la criminalité transnationale organisée, 1998;
- La Déclaration des Nations Unies sur la corruption et les actes de corruption dans les transactions commerciales internationales, 1996.

Il existe d'autres initiatives multilatérales destinées à promouvoir les règles de conduites pour les fonctionnaires des administrations des douanes:

Le Forum mondial I sur la lutte contre la corruption (1999);

Le Forum mondial II sur la lutte contre la corruption (2001);

Le Forum mondial III sur la lutte contre la corruption (2003);

Le Forum mondial IV sur la lutte contre la corruption (2005).

On peut trouver d'autres renseignements sur ces Forums mondiaux et sur les documents y afférents sur les sites:

<http://www.ivforumglobal.org.br>;

<http://usinfo.state.gov/topical/econ/integrity>;

<http://www.state.gov/p/inl/rls/other/21851.htm>.

Mainlevée des marchandises en cas d'appel

Généralités

Les autorités douanières n'accordent pas normalement la mainlevée des marchandises avant que tous les problèmes ne soient résolus et tous les droits et taxes payés. Les retards dans la réception des marchandises causés par le dédouanement sont source de préoccupation pour toutes les entreprises, mais surtout pour les PME, en raison du caractère pressant de la demande sur le marché d'aujourd'hui. Ces retards peuvent être dus à diverses raisons, y compris des questions d'évaluation et autres qui ne relèvent pas actuellement de dispositions de l'OMC, comme les problèmes de classification et, par exemple, de détermination de position tarifaire, de documents manquants, d'absence de certificats d'origine ou de certificats de santé, de procédures de paiement et, en cas d'appel, d'absence de décision de la douane. De nombreux pays ont résolu ce problème en autorisant la mainlevée des marchandises avant le paiement effectif des droits et taxes, et en encaissant ces derniers au terme de procédures séparées indépendantes du dédouanement final.

Les membres de l'OMC sont contraints par l'article X du GATT de 1994 de maintenir et de mettre sur pied des mécanismes judiciaires, administratifs et des mécanismes d'arbitrage pour assurer une application uniforme et impartiale de la réglementation commerciale, mais il n'existe aucune disposition expresse pour le dédouanement des marchandises et la suspension du paiement des droits de douane consécutive au dépôt d'une garantie financière en attente d'un recours. Une disposition de ce genre n'existe que dans le cas de retards dus à la détermination de la valeur en douane des marchandises. L'article 13 de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane stipule que la mainlevée des marchandises doit être accordée en attendant la détermination de la valeur en douane, à condition que l'importateur dépose une garantie financière ou une caution en vue du recouvrement des droits de douane en fin de compte. Il convient de prévoir des dispositions à cet effet dans la législation nationale.

Afin d'éviter les attentes à la douane, certaines propositions de l'OMC préconisent que la mainlevée soit accordée et le paiement des droits suspendu en attente d'un recours contre un avis de douane, la finalisation de l'évaluation ou la classification en douane, et pour les importations appelées à être réexportées après perfectionnement actif³⁰. Cette mainlevée anticipée, avant que ne soient résolus les problèmes de différends, d'évaluation ou de classification, devrait être soumise au dépôt d'une garantie ou d'un nantissement. Le dépôt de garantie devrait être fait auprès du service des douanes, pour permettre que soit honorée toute créance imputable au négociant s'il n'a pas rempli ses obligations. Ainsi, il deviendrait inutile que la douane bloque les marchandises, ce qui permettrait d'éviter des retards de dédouanement et de livraison. Si cette mesure était adoptée il faudrait qu'elle soit incluse dans la législation nationale.

³⁰ Communautés européennes (TN/TF/W/6); États-Unis (TN/TF/W/21), Australie et Canada (TN/TF/W/19), Pérou (TN/TF/W/30).

Le dépôt d'une garantie financière pour assurer la mainlevée rapide des marchandises est également envisagé dans la *Convention internationale de l'OMC pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto (révisée), 1999)*. La norme 3.41 de cette Convention indique que: «Lorsque la douane a l'assurance que toutes les formalités de dédouanement seront remplies ultérieurement par le déclarant, elle accorde la mainlevée, sous réserve que le déclarant produise un document commercial ou administratif acceptable par la douane et contenant les principales données relatives à l'envoi en cause, ainsi qu'une garantie, le cas échéant, en vue d'assurer le recouvrement des droits et taxes exigibles.». La Convention de Kyoto (révisée) entre en vigueur en février 2006.

Implications de la mesure

Avantages

La mise en œuvre des propositions liées à la mainlevée des marchandises en cas de recours serait source d'avantages pour les négociants et les pouvoirs publics.

Pour les négociants, elle assurerait:

- Une mainlevée plus rapide des marchandises;
- L'évitement des retards de livraison (important pour les opérations en flux tendu);
- Une meilleure prévisibilité en ce qui concerne les régimes douaniers et les transactions commerciales en général;
- Plus de certitude s'agissant des délais d'expédition et des coûts;
- Des économies (pas de frais d'entreposage ni de manutention, par exemple).

Les pouvoirs publics y trouveraient les avantages suivants:

- Une garantie financière en attendant la fin de la procédure de recours;
- Une confiance accrue entre les autorités douanières et les négociants, et donc de meilleures conditions de travail;
- Un plus grand respect de la législation et de la réglementation douanière du pays concerné de la part des négociants.

Coûts

Dans certains pays en développement et dans certains des pays les moins avancés, la mise en place de mécanismes financiers et bancaires appropriés pour garder les nantissements et les garanties financières des négociants jusqu'au terme des enquêtes douanières ou judiciaires en cours, est susceptible d'entraîner des coûts. Cela pourrait également amener à faire bénéficier les fonctionnaires d'une formation pour les habituer à recourir davantage à des accords concernant des biens affectés en garantie et à mettre en place des procédures administratives et bancaires relatives aux garanties financières. Toutefois, l'introduction de ces services fera souvent partie de programmes plus vastes de modernisation des douanes, avec l'assistance technique nécessaire.

Capacité locale à mettre la mesure en œuvre

En se basant sur une identification des besoins et des priorités, y compris les mécanismes de recours et les arrangements financiers pertinents pour imputer les garanties ou les nantissements, voire avec l'aide d'organismes spécialisés, certains pays peuvent introduire des procédures spéciales de mainlevée des marchandises en attente d'un recours, ou peuvent le faire dans le cadre d'un programme plus vaste d'automatisation douanière. Un traitement spécial et différencié pourrait être applicable en vertu de l'annexe D de l'ensemble de résultats de juillet 2004 de l'OMC, permettant aux différents pays d'adapter la mise en œuvre à leur capacité.

Références et outils

Organisation mondiale des douanes

Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (telle qu'amendée) (Convention de Kyoto (révisée)), 1999. (www.wcoomd.org).

Deuxième section – Efficacité des douanes

Perception des redevances et autres droits

Généralités

Les pouvoirs publics sont libres de prélever divers droits et taxes restants relatifs aux procédures et formalités d'importation et d'exportation. Il y a d'importantes différences entre le type et le montant des droits prélevés dans le monde. Alors que l'Union européenne ne prélève ni droits ni taxes pour la plupart des services douaniers, d'autres pays le font. En outre, la plupart des droits ne sont pas publiés, de sorte que les négociants sont dans l'incertitude quant à leur montant, à la base de calcul, à l'administration officielle qui évalue le droit et au délai de paiement. Certains pays prélèvent également des droits et des taxes à des fins fiscales ou pour protéger les produits nationaux ou les deux, plutôt que pour couvrir tout simplement les frais.

Certains types de droits et taxes sont clairs et justifiés, servant en l'occurrence à couvrir les frais relatifs à la production et à la fourniture d'un service donné.

En vertu de l'article VIII du GATT de 1994 (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation) les droits et taxes imposés par les membres de l'OMC doivent impérativement être limités au coût approximatif des services rendus et ne doivent pas servir à des fins protectionnistes ou fiscales. Les infractions mineures aux règlements ou régimes douaniers ne sont pas passibles de sanctions importantes surtout si elles sont facilement réparables et dénuées de toute intention frauduleuse³¹. D'autres accords conclus au sein de l'OMC sur l'inspection avant expédition, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les obstacles techniques aux échanges, les règles d'origine et la délivrance des licences d'importation imposent des disciplines sur certains droits et formalités, tout comme l'article V:3 du GATT (Liberté de transit).

Ce qu'il faut, ce sont des critères, des paramètres et des disciplines objectifs en ce qui concerne la perception de redevances, l'objectif général étant d'améliorer la transparence et de réduire les droits et taxes abusifs et disproportionnés. En particulier, le calcul des droits et taxes devrait correspondre au coût approximatif des services rendus et être revu périodiquement pour savoir s'ils sont toujours justifiés au vu des nouvelles pratiques commerciales et des améliorations technologiques. Il est également recommandé de publier les droits et taxes et de les examiner régulièrement, et de ne pas prélever ceux qui n'ont pas fait l'objet d'une publication. Diverses décisions des groupes spéciaux chargés du règlement des différends et de l'Organe d'appel du GATT/OMC comportent des interprétations des types de redevances qui peuvent être prélevées et des activités dont il pourrait être tenu compte dans le calcul de l'assiette des redevances³².

³¹ Au paragraphe 4 de l'article VIII figure une liste des redevances, impositions, formalités et prescriptions, à savoir celles qui sont relatives aux formalités consulaires, aux restrictions quantitatives, aux licences, au contrôle des changes, aux services de statistique, aux pièces à produire, à la documentation et à la délivrance de certificats, aux analyses et aux vérifications, à la quarantaine, à l'inspection sanitaire et à la désinfection.

³² Voir la note du secrétariat de l'OMC G/C/W/391.

Exemples de droits et taxes

Quelques exemples sont présentés ci-après à titre d'illustration pour faire apparaître la nature de certains droits et taxes typiques prélevés par de nombreux pays.

Droits de licence

Droits payés par un importateur ou un exportateur pour obtenir une licence lui permettant d'importer ou d'exporter des marchandises déterminées. Le prélèvement de ces droits à des fins fiscales (impôt occulte) constitue une infraction à l'article VIII:1. Il convient de remarquer que les prescriptions en matière de licences sont un obstacle important au commerce international, à cause des délais (plusieurs jours, voire même plusieurs semaines) obligatoires pour s'acquitter de toutes les formalités administratives nécessaires à l'obtention d'une licence. Si l'on songe qu'il n'y a guère ou pas de justification économique ni commerciale à l'existence de la licence, cette contrainte devient alors purement et simplement un exercice long et coûteux pour les négociants. On soutient quelquefois que les licences servent à contrôler la quantité des marchandises importées ou exportées. On peut donc conclure qu'elles ne sont imposées que pour permettre de prélever des droits (taxes additionnelles) ou à des fins protectionnistes.

Redevances et estampilles consulaires

Ce sont des montants payés aux ambassades ou consulats des pays importateurs dans des pays étrangers pour que les factures des marchandises importées soient «autorisées» ou estampillées. Cette prescription est un vestige du passé, lorsqu'il était important que la facture soit authentifiée à l'étranger. Dans l'environnement commercial d'aujourd'hui, cette réglementation est dépassée et, de plus, en contradiction avec la recommandation n° 18 de la CEE-ONU (troisième révision adoptée par le CEFAC-ONU, mars 2001), mesure 3.12: «La légalisation des documents (par exemple les factures consulaires) ne devrait pas être exigée.»

Frais de contrôle

Il s'agit de frais afférents au contrôle douanier des marchandises, si le dédouanement doit avoir lieu en un lieu non agréé ou effectué en dehors des heures de service. Ces frais, ou rémunération des heures supplémentaires, semblent être autorisés dans le cadre de l'article VIII du GATT, parce que la somme en question constitue la rémunération d'un service rendu qui n'est gratuit que pendant les heures de service. Toutefois, les frais d'inspection générale, c'est-à-dire pendant les heures de service ou en des lieux désignés, paraissent injustifiés.

Frais d'informatique

Ce sont des frais généralement imputés aux négociants pour couvrir les coûts de la modernisation des douanes, y compris l'informatisation des procédures. Ce type de frais est justifié dans la mesure où il s'agit simplement d'un mécanisme de remboursement des coûts pour compenser l'introduction des procédures automatisées. Les négociants versent un montant fixe pour chaque transaction (frais de transaction) et les recettes sont encaissées sur un compte spécial et entièrement consacrées à la maintenance et à l'amélioration du matériel informatique.

Frais de transaction

Ils ont la même fonction que les frais d'informatique susmentionnés.

Implications de la mesure

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 pourraient être guidés par les critères ci-après pour savoir si les frais et taxes imposés ou envisagés sont conformes à l'article VIII du GATT:

1. Les frais doivent correspondre à un mécanisme de remboursement des coûts plutôt que de constituer un impôt supplémentaire;
2. Les frais ne doivent en aucun cas servir à protéger la production ni les services nationaux;
3. Les frais doivent être calculés au plus juste pour correspondre au coût approximatif du service rendu;
4. Les frais doivent être fixes, c'est-à-dire indépendants de la valeur des marchandises ou du nombre de positions tarifaires;
5. Les frais devraient être légalisés par un décret ministériel spécifiant clairement l'objectif et le montant payé;
6. L'objectif des frais ou de la taxe devrait être bien défini, et les frais et taxes prélevés encaissés sur un compte de trésorerie spécial affecté audit objectif, à savoir les heures supplémentaires, l'amélioration des systèmes informatiques, etc.

Le processus de détermination de l'objectif et des modalités d'application des frais et taxes devrait être transparent et, de préférence, se dérouler au sein d'une instance constituée à la fois de représentants des services en cause et des secteurs participant aux échanges internationaux. Dans l'intérêt du gouvernement concerné et dans celui de la communauté commerçante, un Comité de facilitation du commerce conviendrait très bien pour héberger ces travaux.

Publication et examen périodique

Les droits et taxes applicables devraient faire l'objet d'une publication par les voies appropriées (revue professionnelle, journal officiel, ou Internet, si possible), et il conviendrait de procéder à un examen à intervalles réguliers pour savoir s'ils sont toujours adaptés et pertinents. Le prélèvement de frais non publiés n'est pas loyal à l'égard des négociants et risque fort de tenter les agents des douanes de prendre des décisions arbitraires. La publication des droits et taxes donne une indication au négociant des coûts prévisibles et assure la transparence des transactions entre ce dernier et les fonctionnaires des douanes.

L'expérience d'un pays

L'exemple ci-après d'un pays montre comment déterminer la structure et les conditions d'application d'un mécanisme de remboursement des coûts, c'est-à-dire les frais de transaction relatifs à l'automatisation des procédures de dédouanement. Il a été soigneusement tenu compte des dispositions de l'article VIII du GATT de 1994 au cours de ce processus:

1. Le montant des frais a été calculé sur la base du matériel informatique existant et d'une estimation des charges directes de maintenance et de renouvellement de ce matériel dans un laps de temps raisonnable, c'est-à-dire quatre ou cinq ans;
2. Il a été convenu d'un montant fixe, n'excédant pas 5 dollars des États-Unis par déclaration, indépendamment de la valeur déclarée ou du nombre de positions tarifaires figurant dans la déclaration;
3. Ces frais ont été légalisés par un décret indiquant les tenants et les aboutissants, dont l'objectif, ainsi que le montant à payer par déclaration;
4. Ces frais devaient être prélevés automatiquement par voie informatique;
5. Le montant prélevé devait être encaissé sur un compte spécial du Ministère des finances et affecté exclusivement à la maintenance et au renouvellement du matériel informatique des douanes.

Généralités

Les systèmes d'automatisation des procédures douanières constituent l'un des outils les plus importants pour la facilitation des procédures commerciales internationales. Comme complément à la réforme des douanes, l'automatisation devient un catalyseur de la modernisation des douanes et une incitation à utiliser davantage les technologies de l'information et de la communication (TIC) pour les autres organismes publics et parties prenantes du secteur privé, dont les activités impliquent des opérations douanières. Ces parties, dont les organismes publics, les importateurs, les exportateurs, les agents de transport, les transporteurs, les courtiers en douane, les exploitants de terminaux, les banques, les agents maritimes et les agents d'assurance – en tant que bénéficiaires, en fin de compte – devraient participer activement à une initiative d'automatisation. L'automatisation douanière induit principalement une amélioration de la transparence dans l'évaluation des droits et taxes, une réduction importante des délais de dédouanement, et une prévisibilité, toutes choses qui entraînent des économies directes ou indirectes à la fois pour l'État et pour les négociants.

L'automatisation fait habituellement partie du programme de réforme et de modernisation des douanes. Elle remplace le traitement manuel des documents douaniers par un traitement assisté par ordinateur d'informations transmises par voie électronique. La réforme et la modernisation ne servent pas qu'à introduire des normes internationales et les meilleures pratiques recommandées en matière de TIC; elles donnent l'occasion d'examiner les procédures douanières et de les aligner sur les normes, conventions et autres instruments internationaux, comme la Convention (révisée) de Kyoto.

L'Organisation mondiale des douanes (OMD)

L'OMD compte plus de 160 administrations douanières en tant que membres. C'est l'institution internationale de pointe en ce qui concerne la simplification et l'harmonisation des procédures douanières. Elle joue un rôle déterminant dans la réforme et la coopération douanières dans le monde. Un grand éventail de conventions et de procédures normalisées fait l'objet d'accords et de suivi dans le cadre de l'OMD. Les principaux exemples en sont la Convention (révisée) de Kyoto pour l'harmonisation et la simplification des régimes douaniers, et la Convention sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises.

L'article VIII du GATT de 1994 (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation) reconnaît «la nécessité de réduire au minimum les effets et la complexité des formalités d'importation et d'exportation et de réduire et de simplifier les exigences en matière de documents requis à l'importation et à l'exportation». L'automatisation douanière et celle des procédures des autres services présents aux frontières apportent une aide considérable pour répondre à ces besoins³³.

Avantages

Parmi les nombreux avantages de l'automatisation douanière, on note les suivants:

- L'amélioration du prélèvement des droits et taxes en raison de l'application uniforme de la loi, du calcul automatisé des droits et taxes, et de la sécurité intrinsèque;
- L'amélioration de la collecte fiscale et des contrôles administratifs;
- L'amélioration et l'obtention en temps utile des statistiques relatives au commerce extérieur, les données relatives au commerce étant automatiquement dérivées de ce système;
- Une diminution de la corruption grâce à la transparence et à l'automatisation des procédures;
- Un dédouanement plus rapide;
- Des procédures et des documents plus simples basés sur des normes internationales;
- Un contrôle matériel réduit des marchandises;
- Un paiement des droits et taxes indépendant du dédouanement des marchandises (selon un système de paiement différé, par exemple hebdomadaire ou mensuel);
- Un dépôt plus rapide par voie électronique des déclarations en douane, grâce à un dispositif d'entrée directe ou à d'autres connections en ligne;
- Une vérification réduite des documents et des dossiers après la mainlevée;
- Le fait que tout est prêt pour l'introduction du commerce et de la gouvernance électroniques;
- Le renforcement des capacités des douanes et du secteur privé en matière de personnel et de gestion (par exemple au moyen de stages de formation sur les procédures et les documents simplifiés basés sur les normes internationales, les recommandations des Nations Unies et les normes de l'OMD).

³³ Voir les communications de l'OMC TN/TF/W/30, 36 et 45.

Coûts

Les coûts de mise en œuvre et de fonctionnement du système automatisé varient d'un pays à l'autre en fonction de la situation de départ de l'administration des douanes (concernant les systèmes informatiques et les programmes de réforme, par exemple) et du niveau des compétences professionnelles locales disponibles pour appuyer le processus de modernisation. Les coûts de mise en œuvre dépendent surtout des éléments suivants:

- Le nombre de conseillers et d'experts internationaux nécessaires pour installer l'infrastructure matérielle de base de l'informatique et adapter les éléments essentiels des logiciels aux conditions locales, telles que les barèmes des droits de douane et ce qu'ils recouvrent (cela dépendra du niveau de compétence des spécialistes locaux, à savoir les conseillers douaniers, les experts en TIC et les consultants en matière de facilitation du commerce);
- Les besoins en matière de formation pour le personnel et l'administration, compte tenu de probables mouvements d'un personnel attiré par des salaires plus élevés hors des services des douanes après avoir acquis une spécialité en TIC;
- Les achats de matériel informatique et l'accès aux infrastructures de télécommunication (cet élément dépend entièrement du nombre de sites à informatiser, y compris les ports, les bureaux frontaliers et les bureaux régionaux);
- La rénovation des bâtiments de la Direction générale des douanes, de tous les bureaux régionaux et des postes frontière où les éléments automatisés seront installés.

L'expérience montre que l'assistance technique pour la mise en œuvre du système automatisé de la CNUCED pour les douanes (SYDONIA) peut coûter de 500 000 dollars É.-U. à plusieurs millions de dollars É.-U. et prendre environ deux ans. Il peut y avoir des retards dus à une révision de la législation, à la construction de nouveaux immeubles de bureaux, aux achats de matériel, etc.

Certains pays ont fait état d'importantes réductions du délai de mainlevée, par exemple la Zambie (de cinq jours à deux heures) et le Yémen (de quatre jours à trois heures). Les douanes chiliennes ont pu réduire le délai de traitement d'une déclaration d'importation d'une moyenne de 10,8 heures dans le système utilisant des documents sur papier à 2,2 heures grâce à EDIFACT. De même, les contrôles douaniers fondés sur la gestion des risques ont fait diminuer la nécessité de l'inspection matérielle de 5 à 12 %, ce qui entraîne des économies directes de plus d'un million de dollars É.-U. par mois pour le secteur privé (Colloque de l'OMC sur la facilitation du commerce de mars 1998).

Le SYDONIA aux Philippines

Les Philippines ont entrepris une réforme des douanes en 1993 pour résoudre, entre autres, deux problèmes très importants: a) un système non protégé de collecte et de paiement; et b) des retards dans la mainlevée des cargaisons. Ce projet a coûté 27 millions de dollars É.-U. et plusieurs organismes y ont participé, y compris la Banque mondiale, qui a prêté 19 millions de dollars É.-U. pour l'acquisition: i) de SYDONIA (le système douanier automatisé), un logiciel mis au point par la CNUCED, pour environ 6 millions de dollars É.-U.; ii) d'un contrat pour un intégrateur de systèmes; et iii) des infrastructures pour la formation de 2 500 employés. Grâce à cette réforme, la simplification de la réglementation et des processus s'est traduite par d'importants gains d'efficacité. Le nombre des signatures nécessaires pour obtenir la mainlevée d'une cargaison dans un port est passé de 92 à 5; cela a entraîné le remplacement de 30 documents par un document administratif unique. Il en est résulté un raccourcissement remarquable du délai de traitement d'une cargaison (de huit jours à environ deux heures). Le système de sélection a réduit la prescription d'inspection à quelques cargaisons signalées à l'attention des douaniers. La vérification des virements bancaires au Ministère des finances a été ramenée de quatre mois à 10 jours. De même, le paiement aux banques des droits et taxes à l'importation peut être vérifié immédiatement, alors que cela prenait deux à trois jours avant la réforme. Au plus fort de la réforme, environ 95 % des transactions ont obtenu «le feu vert».

L'examen des activités d'assistance technique de la CNUCED pour 2004 (programme SYDONIA) montre qu'un certain nombre de pays en développement financent à part entière la mise en œuvre de la phase pilote de SYDONIA++ (configuration du système selon les besoins locaux, installation à la Direction des douanes et dans les bureaux pilotes des douanes) pour un montant d'environ 600 000 dollars É.-U.

Mise en œuvre des systèmes d'automatisation des procédures douanières

La mise en œuvre des systèmes d'automatisation des procédures douanières ne peut réussir que si un certain nombre de conditions sont remplies dès le départ, à savoir:

- La volonté politique de procéder à une réforme et une modernisation, avec l'appui du gouvernement et de l'administration des douanes;
- Une approche transparente fondée sur la collaboration de la part des administrateurs de projets pour obtenir l'appui du personnel et des utilisateurs extérieurs, y compris les courtiers et les agents (coopération entre le secteur public et le secteur privé);
- Une mise en œuvre progressive des systèmes d'automatisation des procédures douanières;

- L'introduction de conventions, normes et autres instruments internationaux, y compris un tarif douanier national basé sur le système harmonisé et une déclaration basée sur la formule-cadre des Nations Unies pour les documents commerciaux (voir la recommandation 1 et les directives du CEFAC-ONU) et le document administratif unique (DAU);
- L'examen et la modification de la législation douanière et d'autres instruments juridiques connexes pour faire en sorte qu'elle soit compatible avec les nouvelles procédures, notamment la présentation électronique des données relatives au dédouanement et l'introduction du DAU.

Les systèmes de TIC doivent être en place pour que les pays puissent mettre à disposition des connexions électroniques.

Fonctions

Les principales fonctions des douanes sont de contrôler le flux transfrontière de marchandises, de veiller au respect des règles et règlements prescrits par le gouvernement, de collecter les droits et taxes en fonction du tarif douanier national, et de protéger le pays contre l'importation de marchandises et de matériel à des fins illégales, y compris le terrorisme. Pour accomplir ces tâches complexes, les administrations des douanes utilisent largement les systèmes informatiques composés de progiciels complets et intégrés, dotés d'un certain nombre de fonctions ou de modules, comme:

- *Contrôle des cargaisons*, pour surveiller tous les mouvements des importations, du transit et des exportations, et veiller à ce que toutes les marchandises soient dûment dédouanées avant d'accorder la mainlevée;
- *Traitement des déclarations*, pour recueillir et traiter les données aux fins de la collecte des droits et taxes;
- *Paiement et comptabilité*, pour enregistrer et comptabiliser les versements des importateurs et des exportateurs;
- *Gestion des risques*, pour repérer les chargements susceptibles de dissimuler des marchandises soumises à droits et taxes, des importations illégales de drogues ou du matériel pour le terrorisme;
- *Statistiques et rapports*, pour extraire des données servant à la diffusion des statistiques relatives au commerce extérieur et permettre d'établir des rapports de gestion pour le service des douanes;
- *Commerce électronique*, pour fournir des moyens de communication efficaces entre les douanes et les négociants, ainsi que d'autres organismes publics;
- *Renseignement et répression*, pour stocker et échanger des données relatives à l'analyse des risques et aux affaires de répression.

On peut trouver différents progiciels à l'usage des douanes sur le marché. Le système le plus répandu est SYDONIA, élaboré et mis en œuvre par la CNUCED dans plus de 85 pays. D'autres logiciels mis au point dans le cadre de la collaboration et du partenariat entre les organismes gouvernementaux et le monde des affaires sont utilisés, par exemple, à Singapour (Tr@denet) et au Sénégal (ORBUS2000).

Personnel spécialiste des TIC

L'automatisation douanière est un projet hautement technique et très complexe. C'est pourquoi le personnel spécialiste des TIC joue un rôle très important à tous les stades de la mise en œuvre. Des experts internationaux en TIC sont habituellement présents pendant les phases initiales pour construire le système et former le personnel informatique local, qu'il convient d'inciter à rester, grâce à une rémunération intéressante, après la phase de mise en œuvre, pour profiter sans interruption de son savoir-faire et permettre d'assurer une maintenance continue.

La création d'une division de TIC dotée du personnel technique ad hoc justifiera l'existence d'un organe chargé de surveiller le fonctionnement et de la prise en charge de tous les systèmes de TIC des douanes. Il conviendrait de prévoir des formules compétitives, dans le cadre du développement des ressources humaines (salaire plus indemnités et avantages divers) pour un personnel aussi qualifié.

Le matériel

L'amélioration et le remplacement du matériel informatique sont une réalité à laquelle on ne peut échapper. L'administration des douanes devrait donc veiller le plus tôt possible à ce que les fonds nécessaires soient disponibles au moment voulu.

Certains pays ont ouvert des comptes d'épargne alimentés par le prélèvement, pour chaque transaction, d'une taxe correspondant au coût réel de l'amélioration et du remplacement du système. C'est une méthode valable, à moins que des fonds puissent provenir d'autres sources.

Références et outils

La Convention de Kyoto (révisée) de l'OMD

La Convention de Kyoto (révisée), de l'Organisation mondiale des douanes, comporte des normes et des directives de mise en œuvre complètes en ce qui concerne les TIC d'application dans les douanes. Voir www.wcoomd.org.

SYDONIA

Le système d'automatisation des procédures douanières (SYDONIA) est un système informatisé de gestion des activités douanières, mis au point par la CNUCED, qui est totalement intégré et couvre l'intégralité de la procédure de dédouanement. Ce système traite les manifestes et les déclarations en douane, les procédures comptables ainsi que le transit et la gestion des entrepôts. Il permet aussi de produire les données commerciales qui peuvent être utilisées pour les analyses statistiques de l'économie. Il a été mis en œuvre dans plus de 85 pays dans le monde. Une version en ligne, ASYCUDAWorld comporte les techniques les plus récentes en matière de technologie de l'information. Voir www.asycuda.org.

Guide de modernisation des douanes

Ce guide donne des directives opérationnelles pour traiter des questions comme l'évaluation en douane, les règles d'origine, l'allègement ou l'exemption des droits, les problèmes de transit et de sécurité, et l'utilisation de la technologie de l'information. Voir www.wcoomd.org.

Le FMI au sujet de la modernisation des douanes

«Changing Customs: Challenges and Strategies for the Reform of Customs Administration», Michael Keen, édition de 2003. Les objectifs principaux pour lesquels le FMI fournit une analyse de l'amélioration des douanes et une assistance technique pour y parvenir, en tant qu'interface entre le régime fiscal et le régime tarifaire sont la rationalisation de la collecte des recettes fiscales et la réduction au minimum des obstacles au commerce. Le FMI est l'une des organisations mentionnées dans l'annexe D de l'ensemble de résultats de juillet de l'OMC qui fournissent l'assistance technique et le renforcement des capacités dans le cadre des négociations en cours sur la facilitation du commerce. Voir www.imf.org.

La formule-cadre des Nations Unies pour les documents commerciaux (UNLK, ISO 6422)

Il s'agit d'une norme internationale pour les documents commerciaux qui combine un ensemble de normes et de codes internationaux et permet de concevoir une série de formules alignées à partir d'une matrice. On peut l'utiliser pour mettre au point des configurations d'écran permettant l'affichage des données informatisées. Voir www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Loi type de la CNUDCI sur le commerce électronique

La loi type sur le commerce électronique de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international prévoit des normes grâce auxquelles la valeur juridique des messages électroniques peut être estimée et des règles pour le commerce électronique dans des domaines particuliers, y compris le transport des marchandises. Voir www.uncitral.org.

Généralités

La nécessité d'avoir recours à des documents, des procédures et des formalités simples et transparents pour faciliter les transactions transfrontières est reconnue depuis longtemps, comme, par exemple, dans la Convention de Kyoto (révisée) de l'OMD ou dans l'article VIII:1 c) du GATT de 1994 (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation).

Les documents commerciaux sont le moyen essentiel pour échanger des données et des informations dans les transactions d'importation, d'exportation et de transit. Les négociants se débattent avec un grand nombre de documents et de formulaires (40 en moyenne), qui comportent souvent des données et informations redondantes (200 éléments de données en moyenne). Beaucoup de ces documents ne sont pas normalisés, et sont donc complexes et longs à remplir pour les négociants ou à vérifier pour les autorités. En particulier, s'ils n'existent que dans une langue étrangère, ils peuvent être difficiles à comprendre. Une paperasserie excessive peut considérablement allonger la durée des procédures d'importation, d'exportation et de transit, et nécessite l'emploi d'un personnel plus important de la part des services et des négociants, ce qui fait augmenter le coût des transactions commerciales. Ce sont les PME qui sont le plus affectées par cela.

Il est crucial, pour aplanir ces difficultés, de mettre en place des procédures et des documents commerciaux simplifiés conformes aux normes internationales, car elles constituent une base commune convenue au plan international pour des mesures similaires appliquées dans des régions et des pays différents. En outre, des documents commerciaux harmonisés représentent un premier pas en direction de l'automatisation des procédures commerciales et d'une présentation informatisée des documents.

Avantages et coûts

Parmi les avantages les plus évidents, on note:

- Un nombre plus restreint de documents et de formulaires, plus faciles à remplir;
- Un gain de temps, d'argent et de personnel, d'où découle une réduction des coûts de transaction;
- Des données harmonisées, ce qui facilite la transmission des documents d'un pays à l'autre et permet d'éliminer les barrières linguistiques;
- Une reproduction facile, avec moins d'erreurs, les données étant entrées une fois;

- Une amélioration des contrôles administratifs;
- Une transition plus douce vers l'automatisation et la présentation informatisée des documents.

Les changements administratifs imposés par la simplification et la normalisation des documents commerciaux pourraient entraîner des coûts ponctuels afférents à l'introduction d'une nouvelle présentation pour les documents harmonisés. Un savoir-faire pourrait être nécessaire pour la production des ensembles de documents commerciaux et des logiciels harmonisés du pays éventuellement indispensables pour concevoir les documents alignés. Mais, cela étant fait, les coûts supplémentaires devraient être négligeables. Les avantages, du point de vue de l'amélioration de la précision et de l'efficacité des transactions douanières, feront plus que compenser les coûts.

La panoplie de documents commerciaux en cours d'élaboration par les commissions régionales des Nations Unies pourrait aider, dans un proche avenir, les agents de facilitation du commerce à apporter une solution raisonnable et peu onéreuse en particulier pour les pays en développement et les pays les moins avancés, ainsi que les PME dans le monde entier. Avant la mise en route du processus, une assistance technique pourrait être nécessaire pour effectuer une analyse et des études de certaines procédures et documents connexes existants, surtout dans les pays les moins avancés. Il faudrait peut-être aussi pourvoir à la formation des fonctionnaires des douanes ainsi que des utilisateurs des documents commerciaux harmonisés.

Documents simplifiés et harmonisés

Formule-cadre des Nations Unies

La norme internationale la plus utilisée pour les documents commerciaux est la formule-cadre des Nations Unies pour les documents commerciaux (UNLK, ISO 6422). Grâce à elle, toutes les informations et les données se trouvent au même endroit sur tous les documents, et la présentation est la même quel que soit le format de la feuille. Certains renseignements et certaines données de la formule-cadre sont basés sur les normes internationales, comme le Code pour la représentation des noms de pays (ISO 3166), la représentation numérique des dates, heures et intervalles de temps (ISO 8601:2000), le Code alphabétique pour la représentation des monnaies (ISO 4217), LOCODE-ONU (Code des ports et autres lieux). Voir www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Présentation des documents sur papier

La formule-cadre indique également une norme pour le format et la taille des documents, afin que les différents formats et tailles soient compatibles, par exemple le format A4 utilisé en Europe et la taille légale utilisée aux États-Unis (un seul document est imprimé). Elle prescrit également la taille des encadrés, des marges, des espacements et d'autres éléments nécessaires, qui sont essentiels pour la présentation d'un document sur papier. À partir de cette formule-cadre, on peut concevoir des séries alignées de documents et de formulaires commerciaux afin de permettre de faire une copie d'un format sur l'autre sans perte d'informations.

Un exemple: le SITPRO

L'organisme de facilitation du commerce du Royaume-Uni SITPRO a participé directement à la mise au point de séries alignées de documents d'exportation du Royaume-Uni. Il tient à jour ces documents et concède une licence d'exploitation à un réseau de fournisseurs agréés pour produire et fournir les formulaires normalisés, les logiciels et les systèmes laser pour les fabriquer. Cette série comporte actuellement environ 70 formulaires commerciaux, de transport, de banque, d'assurance et autres. Voir www.sitpro.org.uk/documents/index.html.

Exemples de documents sectoriels internationaux basés sur la formule-cadre des Nations Unies

Documents réglementaires:

- Document administratif unique (Union européenne);
- Certificat phytosanitaire (Convention internationale pour la protection des végétaux);
- Certificat d'origine (Convention de Kyoto de l'OMD);
- Certificat SGP (CNUCED);
- Déclaration de marchandises dangereuses (CEE-ONU);
- Bulletins d'expédition pour colis postaux (Convention postale universelle).

Documents de transport:

- Connaissance normalisé (Chambre internationale de la marine marchande);
- Instructions pour l'expédition des marchandises (FIATA);
- Lettre de voiture internationale pour les transports routiers (Convention CMR);
- Lettre de voiture ferroviaire internationale (Convention CIM);
- Lettre de transport aérien universelle (IATA).

Prescriptions pour la mise en œuvre

Mesures essentielles

- *Prendre la décision* de simplifier et normaliser les procédures d'importation et d'exportation et les prescriptions en matière de documentation;
- *Examiner et évaluer* les pratiques commerciales et les procédures officielles existantes chez toutes les parties prenantes de la facilitation du commerce;

- *Sensibiliser* toutes les parties prenantes aux plans élaborés pour mettre en place des mesures de simplification en expliquant leurs avantages;
- *Prendre des mesures* pour simplifier le processus en commençant par éliminer les procédures et les prescriptions en matière de documentation dépassées et redondantes. Puis utiliser les normes internationales pour les documents et les formalités essentiels;
- *Publier et diffuser largement* les nouvelles prescriptions en matière de documentation et de procédures.

Qui devrait participer?

La direction du projet de simplification et de normalisation des documents commerciaux pourrait être assumée par les National Trade and Transport Facilitation Committees (comités nationaux de facilitation du commerce et des transports), quand il y en a, en étroite collaboration avec le secteur public et le secteur privé. Ces comités fonctionnent déjà dans un certain nombre de pays en développement, dont le Népal (NTTFC), le Pakistan (NTTFC), Sri Lanka (SRILPRO), la Tanzanie (TANPRO) et le Nigéria (NITPRO). On peut en consulter la liste sur le site www.uncece.org/cefact/nat_bodies.htm.

L'exemple du NITPRO

En 2002, le Nigerian Committee on Trade Procedures (NITPRO) a entrepris l'analyse de 12 documents commerciaux, à savoir: connaissance, facture, formulaire «M», certificat d'origine (Organisation internationale du café – OIC), formulaire de déclaration unique de marchandises, liste de colisage, connaissance de transport combiné, bordereau de pointage du transporteur routier, bordereau du bon de livraison pour le destinataire, certificat de qualité, certificat d'analyse, formulaire relatif aux recettes d'exportation, facture d'exportation, et certificat de désinfection. La modification de ces documents, qui ont été harmonisés avec la formule-cadre des Nations Unies, a été opérée par la Central Bank of Nigeria, le service des douanes nigérian, l'administration des ports du Nigéria et le Nigerian Shippers Council (Conseil national des chargeurs du Nigéria).

Données et informations simplifiées et normalisées

Une institution pilote devrait commencer par réunir tous les documents commerciaux utilisés pour une opération donnée (tels que facture, commande, avis d'expédition, certificat d'origine, déclaration en douane, manifeste de marchandises, certificat vétérinaire, etc.), et choisir les éléments de données communs. Il faut considérer les aspects techniques, juridiques, commerciaux, administratifs et pratiques, ainsi que la pertinence de ces données, en concertation avec diverses parties intéressées. Comme les données des documents commerciaux sont habituellement réparties dans des cases, il est important de les faire correspondre avec les éléments de données normalisés convenus au plan international, en utilisant, par exemple, le Répertoire d'éléments de données commerciales des Nations Unies (TDED, ISO 7372) ou le Modèle de données douanières de l'OMD. Pour que ces éléments de données soient rangés correctement sur les documents, il faut suivre les

indications sur la manière de remplir les cases. Ces dernières aident à remplir un document commercial donné, en tenant compte habituellement des normes internationales, des meilleures pratiques, des prescriptions juridiques, administratives et autres.

Références et outils

Répertoire d'éléments de données commerciales des Nations Unies (TDED, ISO 7372)

Ce répertoire contient les éléments de données normalisés pouvant être utilisés avec n'importe quelle méthode d'échange des données sur papier ainsi qu'avec d'autres moyens de communication des données. Voir www.unece.org/cefact.

Code des lieux utilisés pour le commerce et les transports (LOCODE-ONU)

Il est fondé sur la recommandation n° 16 du CEFAC-ONU. Grâce à un code alphabétique de cinq caractères, il facilite l'identification des ports, des aéroports, des terminaux intérieurs de fret et d'autres lieux où peut s'effectuer le dédouanement des marchandises dans le monde. Voir www.unece.org/cefact/locode/service/main.htm.

Formule-cadre de facture alignée pour le commerce international

Recommandation du CEFAC-ONU n° 6. Elle propose un modèle de présentation pour les factures commerciales sur la base de la formule-cadre des Nations Unies. Voir www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Formule-cadre pour les instructions d'expédition normalisées

Recommandation n° 22 du CEFAC-ONU. Elle est fondée sur la formule-cadre des Nations Unies et propose une présentation pour les instructions d'expédition normalisées. Voir www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Modèle de données douanières de l'OMD

Norme douanière mondiale pour appliquer les prescriptions relatives aux données et à l'envoi électronique des déclarations et des pièces justificatives, qui constitue la base pour la mise au point des messages électroniques courants selon les normes internationales. Voir www.wcoomd.org.

Convention visant à faciliter le trafic maritime international (FAL/OMI)

Elle comporte, dans sa norme 2.1, une liste de documents que les pouvoirs publics peuvent exiger pour un navire et indique le nombre maximum de renseignements et d'exemplaires qui devraient être nécessaires. Elle a mis au point des formulaires normalisés pour sept documents, dont ceux qui concernent le commerce des marchandises, comme la déclaration de la cargaison et la déclaration de marchandises dangereuses. Voir www.imo.org.

Panoplie de documents commerciaux

Il s'agit d'un ensemble d'outils et de directives, en cours de préparation par le CEFAC-ONU, pour concevoir la présentation des documents et formulaires nationaux, sectoriels et de ceux des entreprises, basés sur les normes et autres documents internationaux. Il prévoira également un organe d'archivage pour les documents commerciaux utilisés par divers pays.

Documents nécessaires pour les transports maritimes

Généralités

La plupart des marchandises échangées dans le monde sont transportées par voie maritime à des coûts qui tendent, en moyenne, à être trois fois supérieurs aux droits de douane des pays importateurs. Il existe de grandes différences d'un pays à l'autre en ce qui concerne la qualité, l'efficacité et les coûts des services portuaires et des services de transport dont disposent les importateurs et les exportateurs.

Depuis l'avènement des transports maritimes, les autorités centrales et locales ont élaboré un ensemble complexe de règlements en matière de douane, d'immigration, d'hygiène, de quarantaine, d'environnement et de protection de la sécurité, souvent de façon indépendante. C'est pourquoi, un navire qui fait escale dans plusieurs pays au cours de son voyage peut avoir à remplir de nombreux formulaires qui varient d'un port à l'autre et demandent souvent les mêmes renseignements.

Il s'ensuit des retards pour les navires et les cargaisons et le gaspillage de centaines d'heures de main-d'œuvre coûteuses. Si l'on compare les exigences et les procédures en matière de documents dans les transports maritimes internationaux avec celles des transports aériens, ces dernières sont plus légères. Toutes les améliorations apportées à l'article VIII du GATT de 1994 sur les redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation, et qui visent à réduire et à simplifier les documents, les procédures et les formalités, profiteraient également aux transports maritimes³⁴.

Pour éviter des retards inutiles dans le trafic maritime, les pays membres de l'Organisation maritime internationale (OMI) ont adopté en 1965 la Convention visant à faciliter le trafic maritime international (OMI/FAL). L'OMI est l'organisme spécialisé des Nations Unies chargé de promouvoir l'adoption des normes applicables les plus élevées pour assurer la sécurité et l'efficacité du transport. Son Comité de simplification des formalités s'efforce d'éviter les retards inutiles dans le trafic maritime et de promouvoir l'uniformité des formalités et autres procédures portuaires.

La Convention, avec ses amendements, réduit le nombre de déclarations à neuf seulement:

- Déclaration générale de l'OMI;
- Déclaration de la cargaison;
- Déclaration des provisions de bord;
- Déclaration des effets et marchandises de l'équipage;

³⁴ Voir TN/TF/W/17, 18, 24, 30, 31, 36 et 46 pour prendre connaissance des propositions faites dans le cadre des négociations organisées au sein de l'OMC sur la facilitation du commerce.

- Liste de l'équipage;
- Liste des passagers;
- Déclaration des marchandises dangereuses;
- Déclaration exigée en vertu de la Convention postale universelle; et
- Déclaration exigée par la réglementation internationale en matière d'hygiène.

Les sept premières déclarations (formulaires FAL/OMI) ont été conçues à l'aide de la formule-cadre des Nations Unies pour les documents commerciaux. Ils font actuellement l'objet d'un examen en vue de leur adaptation à la transmission électronique, au Modèle de données de l'OMD et au concept du guichet unique.

Outre les retards dus aux exigences relatives aux documents, la durée du voyage en mer peut être allongée par l'accumulation des retards liés aux formalités concernant les navires dans les ports d'escale intermédiaires pour diverses raisons relatives à la sécurité (trafic illicite – contrebande de drogues, d'armes de déchets toxiques; passagers clandestins, personnes sauvées en mer, migrants illégaux, piraterie ou vol à main armée, etc.), à l'état du navire ou de l'équipage qui ne répond pas aux normes (contrôle des navires par l'État du port), au déchargement de résidus du navire dans les ports, aux conditions météorologiques et aux conditions de mer, etc.

Aujourd'hui, les efforts déployés pour la facilitation des échanges maritimes visent également à instaurer des formalités conçues entièrement sur support électronique pour les navires et les cargaisons, essentiellement au moyen d'envois préalables par messagerie électronique. Ainsi, le Compendium on Facilitation and Electronic Business de l'OMI (2001) est en cours de modification pour être mis en conformité avec le CEFACT-ONU, l'ISO et le «Cadre de normes de l'OMD visant à faciliter et sécuriser le commerce mondial (2005)». Voilà le type de normes internationales destinées à faciliter le trafic maritime qu'il faudrait appliquer pour contribuer à la facilitation du commerce, ainsi qu'il est convenu dans plusieurs documents de l'OMC, de l'OMD, de la CNUCED, de la CEE-ONU, et de l'ISO.

Avantages et coûts

- Rotation rapide et économies dues à la normalisation des formalités de contrôle des navires et au fait que les documents de dédouanement sont faciles à remplir, grâce à la transmission électronique des renseignements avant l'arrivée des navires.
- Les formulaires de la Convention visant à faciliter le trafic maritime international réduisent au minimum les difficultés linguistiques, sont faciles à comprendre pour les capitaines et à contrôler pour les autorités, et peuvent être utilisés pour la transmission électronique des informations et le traitement automatique des données.

- Allègement des tâches administratives et meilleure utilisation des fonctionnaires grâce à l'élimination des documents et des renseignements accessoires.
- Les cargaisons en attente d'expédition ou d'enlèvement sont exposées moins longtemps aux risques d'endommagement ou de vol dans les installations portuaires.
- La facilitation des mesures adoptées pour permettre de réagir rapidement en cas de danger pour les navires ou de catastrophe écologique permet de réduire leurs conséquences et les retards qui s'ensuivent pour les navires et le fret.

La mise en œuvre des mesures de facilitation constituera une avancée importante dans l'ensemble de l'action menée pour rationaliser et harmoniser la réglementation relative au commerce. En diminuant le nombre et la taille des textes à publier et à balayer, elle facilitera également la publication des règlements prescrits par l'article X du GATT.

Ces mesures auront pour effet global une diminution des coûts des transactions commerciales.

Coûts de fonctionnement et coûts de mise en œuvre

La mise en œuvre de la Convention de l'OMI visant à faciliter le trafic maritime international devrait entraîner des coûts relatifs à la remise en forme des documents nationaux d'expédition et à leur harmonisation avec les documents normalisés de ladite convention. L'infrastructure et la connectivité, en matière d'informatique, peuvent, toutefois, être cause de coûts supplémentaires. Il se pourrait qu'une assistance technique soit nécessaire pour entraîner le personnel à l'application des mesures décrites de facilitation concernant les documents en usage dans l'expédition maritime, à l'utilisation des nouveaux formulaires et à la transmission électronique préalable. Une fois que ce système a été mis au point et installé, il n'y a pas lieu d'envisager des coûts de fonctionnement, outre ceux de maintenance et des frais de communication minimales. La mise en œuvre des mesures relatives aux transports maritimes et leurs coûts font partie de l'effort d'ensemble déployé par un pays pour faciliter le commerce. Ainsi donc, il convient de considérer que les dépenses consenties pour la coordination des organismes gouvernementaux dans les ports, l'optimisation des procédures portuaires, la mise en œuvre du concept de guichet unique basé sur la norme XML, le contrôle des navires fondé sur la gestion des risques, le traitement spécial pour les exploitants maritimes respectueux des lois et la publication de la réglementation maritime relative au commerce (y compris la sécurité des ports et des navires), font partie de l'ensemble des coûts occasionnés par la facilitation globale du commerce.

Questions de mise en œuvre

Actuellement, 102 pays (soit 60 % des États du port) sont parties à la Convention de l'OMI.

Prescriptions relatives à l'adoption et à l'application

Les pays qui ne sont pas encore parties à la Convention de l'OMI visant à faciliter le trafic maritime international devraient engager un processus d'adhésion le plus rapidement possible afin de rationaliser les formalités documentaires pour l'arrivée, le séjour et le départ des navires en se fondant sur les formulaires préconisés par ladite convention. Les facteurs ci-après sont essentiels pour la mise en œuvre:

- Volonté politique d'accepter officiellement la Convention de l'OMI (FAL) visant à faciliter le trafic maritime international et engagement à le faire (insertion dans le cadre réglementaire national);
- Coordination et échange d'informations entre les diverses institutions nationales concernées (création de la Commission nationale de facilitation du trafic maritime international, harmonisation des inspections, partenariats, partage des locaux, concept du guichet unique, etc.);
- Participation du secteur privé (opérateurs commerciaux et transporteurs);
- Suivi rigoureux des travaux en cours à l'OMI concernant la mise au point de directives pour l'utilisation des messages (MIG) aux fins de l'échange d'informations électroniques sur tous les formulaires de la Convention de l'OMI visant à faciliter le trafic maritime international (FAL), et d'un message électronique uniforme préalable à l'arrivée d'un navire pour la transmission d'informations relatives à la sécurité;
- Renforcement des capacités du centre d'information commerciale de l'organisme gouvernemental tenant lieu de guichet unique, concernant le matériel, les logiciels, la connexion à haut débit, les échanges Intranet et Internet, les serveurs, etc.;
- Formation du personnel pour toutes les activités connexes: formulaires FAL, transmission électronique des informations, gestion de la page Web, détection du trafic illicite, inspections des navires, etc. À titre d'appui à cette formation, l'OMI est en train de préparer un manuel d'explication de la Convention FAL qui devrait être prêt à la fin de 2006. Par ailleurs, en ce qui concerne la transmission électronique des formulaires FAL, le Répertoire de l'OMI sur la simplification des formalités et le commerce électronique, édition de 2001 (en cours de révision) est une référence utile;
- Réduction des risques concernant la sécurité, la sûreté et l'environnement conformément aux normes internationales.

Certaines de ces tâches sont d'ordre administratif et requièrent des compétences qui existent normalement dans les pays en développement, sauf dans les moins avancés d'entre eux. Cependant, pour les mesures de mise en œuvre relatives aux modifications de la législation nationale, à la coordination et au partenariat interinstitutionnels, à la gestion électronique des informations et à la facilitation de ce qui touche à la sécurité, certains pays devront faire appel à une coopération extérieure.

Capacité locale de mettre la mesure en œuvre

En ce qui concerne les besoins d'assistance technique et de renforcement des capacités, l'OMI a diligenté des missions d'experts et organisé plusieurs séminaires régionaux sur la facilitation du trafic maritime. Il n'en reste pas moins que certains des pays les moins avancés et certaines régions peuvent avoir des besoins supplémentaires en matière de formation, en particulier au niveau national, à la fois pour sensibiliser les intéressés et pour mettre les mesures en œuvre. L'OMI est l'entité indiquée pour apporter le savoir-faire nécessaire, mais toute formation devrait faire appel à des côtés importants de l'OMC, de la CNUCED et de l'OMD. D'autres organisations internationales, comme la Banque mondiale et les banques de développement régional devraient participer au financement du projet.

Références et outils

Organisation maritime internationale

Convention visant à faciliter le trafic maritime international (FAL), 1965 (édition de 1998). IA350E ISBN 928011459.

http://www.imo.org/Conventions/mainframe.asp?topic_id=259&doc_id=684#12.

Rapports du Comité de facilitation (FAL 32/22 – 25 juillet 2005, et les rapports antérieurs).

Note: Tous les pays membres de l'OMI ont un mot de passe autorisé pour avoir accès, par Internet, à tous les documents concernant les réunions de l'OMI et à d'autres documents pertinents. www.imo.org.

Autres

CEE-ONU et CEFAC-ONU

<http://www.unece.org/cefact>.

Organisation mondiale des douanes (OMD)

<http://www.wcoomd.org>.

Union européenne, Direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne

http://europa.eu.int/comm/transport/maritime/sss/imo_fal_en.htm.

Partenariat mondial pour la facilitation du transport et du commerce

<http://www.gfptt.org/>.

Étude sur les transports maritimes 2005

<http://www.unctad.org>.

Généralités

Le volume important des transactions et l'impossibilité de toutes les contrôler est une caractéristique courante des activités douanières. Le problème, pour les administrations des douanes, est donc de faciliter le mouvement des passagers et du fret en règle tout en procédant à des contrôles pour détecter les fraudes douanières et autres infractions. Les services des douanes subissent une pression croissante de la part des pouvoirs publics nationaux et des organisations internationales pour faciliter les formalités concernant les passagers et le fret en règle tout en luttant simultanément contre la délinquance commerciale. Au vu de ces obligations opposées, on se rend compte qu'il est nécessaire de trouver un équilibre entre facilitation et répression.

Le but de tous les contrôles douaniers est de faire en sorte que le mouvement transfrontière de tous les navires, véhicules, avions, marchandises et personnes s'opère dans le cadre des lois, règlements et procédures qui régissent les formalités douanières. Dans ces conditions, la solution, en ce qui concerne le contrôle des passagers et des marchandises, consiste à mettre au point des contrôles douaniers fondés sur l'évaluation, la détermination des profils de risques et un système de sélection des risques.

Le concept de gestion des risques dans les procédures douanières relève de l'article VIII du GATT de 1994 (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation), qui encourage les membres de l'OMC à réduire autant que faire se peut l'incidence et la complexité des formalités d'importation et d'exportation, ainsi que de diminuer et simplifier les exigences en matière de documents d'importation et d'exportation. Les propositions relatives à la clarification et aux améliorations de l'article VIII faites par les membres de l'OMC dans le cadre des négociations en cours sur la facilitation du commerce concernent, entre autres, l'introduction des techniques de gestion des risques dans les procédures douanières, ce qui ferait diminuer au minimum les interventions douanières pour les échanges en règle³⁶.

Dans le domaine de l'importation, il y a trois niveaux de contrôles: contrôle préalable au dédouanement, contrôle de dédouanement et contrôle postérieur au dédouanement. Ils sont pratiqués, à partir de renseignements, sur l'activité commerciale identifiée comme étant à haut risque. La détection des risques est un élément capital du processus, et consiste à repérer ceux qui constituent une menace grave dans le cadre de la lutte contre la fraude douanière, à procéder à un examen des contrôles douaniers existants et de leurs faiblesses, dont il s'agit de savoir les causes, et en établissant des indicateurs de risques qui peuvent augmenter ou diminuer ces derniers. Les indicateurs de risques peuvent avoir trait au code d'une marchandise, à son pays d'origine, à sa valeur, etc.

³⁵ Ce chapitre est basé largement sur les informations disponibles sur le site Web de l'Organisation mondiale des douanes (www.wcoomd.org).

³⁶ Voir les communications de l'OMC TN/TF/W/10, 17, 30, 45, 46 et 49.

L'évaluation des risques est un processus analytique utilisé pour savoir à la fois quel est le niveau de risque réel et le niveau de risque acceptable, et qui implique l'évaluation du degré de probabilité que des marchandises soumises au contrôle douanier n'aient pas été déclarées ou l'aient été incomplètement. Les facteurs d'évaluation des risques sont la structure des importations, les droits et taxes, les types de marchandises, les résultats des contrôles précédents et les itinéraires et moyens de transport.

L'évaluation des risques se fait ensuite au terme d'une procédure qui comporte la mise au point de profils, lesquels sont simplement un ensemble de caractéristiques de chargements illégaux (ou de passagers qui ne sont pas en règle) à un endroit précis et qui sont comparées avec les transactions douanières quotidiennes.

La mise au point des profils dépend beaucoup de la collecte, de l'organisation en graphiques et tableaux et de l'analyse des informations de la base de données de l'OMD, de celle du bureau régional de liaison chargé du renseignement (base de données du BRLR), des rapports nationaux sur les saisies, et d'autres administrations agissant dans le cadre de la Convention de Nairobi ou d'accords bilatéraux. Il s'agit de chercher des tendances ou des structures, dans ces indicateurs, comme la méthode de dissimulation, les moyens de transport utilisés, le lieu et l'heure de la saisie, les renseignements biographiques sur les délinquants et l'origine ou l'itinéraire des marchandises ou des passagers. Ces profils sont ensuite les éléments moteurs des programmes de sélection des inspections.

Les programmes de sélection des inspections consistent à analyser les données déclarées et à sélectionner les expéditions sur la base de paramètres ou de critères de risques établis au terme d'évaluations préalables en fonction des risques potentiels inhérents à des expéditions particulières. Selon le niveau de risque déterminé, les marchandises sont acheminées par différents couloirs ou canaux, à savoir:

- Couloir vert = Mainlevée immédiate sans contrôle
- Couloir jaune = Contrôle des documents
- Couloir rouge = Inspection matérielle des marchandises et des documents
- Couloir bleu = Inspection à un stade ultérieur (vérification a posteriori)

En outre, les techniques de gestion des risques sont un outil très efficace pour repérer les expéditions pouvant avoir un lien avec le terrorisme international.

Avantages et coûts

Les techniques de gestion des risques permettent aux voyageurs et aux expéditions «à faible risque» d'éviter, pour l'essentiel, d'attirer l'attention des services de douane et une intervention de leur part, et donc de passer rapidement. Elles permettent ainsi un redéploiement des ressources douanières en direction d'un contrôle plus rigoureux des passagers et des chargements à plus haut risque ou à risque inconnu. Outre le fait qu'elles permettent d'améliorer la productivité et l'efficacité des douanes, ces techniques épargnent aux négociants les formalités inutiles en limitant les inspections matérielles, en réduisant les engorgements aux frontières et en remplaçant certains contrôles de documents à la frontière par des

contrôles après dédouanement. Elles entraînent une amélioration considérable de la prédictibilité et de la cohérence des formalités aux frontières en permettant d'harmoniser des pratiques entre différents postes frontière et de faciliter l'échange d'informations.

Les contrôles allégés peuvent s'appliquer aux chargements de faible valeur, qui sont peu susceptibles d'être passibles de droits de douane élevés ou d'un contrôle des importations rigoureux, et la nécessité d'une inspection matérielle peut également être limitée pour les marchandises en transit, sauf à s'assurer que le chargement correspond à la déclaration initiale et qu'il quittera le territoire dans l'état où il y est entré, sans qu'une partie des marchandises transportées soient illégalement vendues ou détournées en route.

Avantages

- *Une meilleure répartition des ressources humaines.* Après la mise en œuvre du dédouanement en fonction des risques, la direction des douanes peut revaloriser le travail du personnel en lui confiant des tâches exigeant un haut niveau de qualification et qui permettent d'améliorer les résultats des contrôles et des inspections au lieu de tâches fastidieuses et peu efficaces.
- *Une augmentation des recettes.* Malgré un pourcentage d'inspections relativement bas, le renforcement de l'efficacité et du professionnalisme des contrôles douaniers a induit une augmentation de la collecte des droits dans de nombreux pays.
- *Une amélioration du respect de la législation et de la réglementation.* Tout le monde constate que l'amélioration de l'efficacité des douanes – en plus de la motivation des négociants pour obtenir une mainlevée plus rapide grâce au couloir vert – amène lesdits négociants à mieux respecter la législation et la réglementation. Cela a également des conséquences positives en ce qui concerne l'exactitude des statistiques relatives au commerce extérieur.
- *Une amélioration de la collaboration entre les négociants et les administrations des douanes.* L'interaction entre les douanes et les négociants fait partie du processus d'évaluation des risques liés aux marchandises transportées, importées ou exportées par tel ou tel négociant. Normalement, ce contact et cette communication entraînent une meilleure entente entre les deux parties et une amélioration de leurs relations d'une manière générale. Il est donc hautement souhaitable de mettre en place des accords de partenariat entre les services des douanes et les négociants.
- *Une réduction des délais de mainlevée.* Le fait que seulement 10 à 20 % des marchandises font l'objet d'une vérification dans le cadre d'une procédure de dédouanement efficace en fonction des risques implique que les fonctionnaires des douanes peuvent concentrer leur action sur cette petite partie des importations et accorder la mainlevée à la grande majorité des chargements immédiatement après la remise du formulaire de dédouanement.

- *Une baisse des coûts de transaction.* Le délai de mainlevée dans le cadre des procédures archaïques peut aller jusqu'à une ou deux semaines. Les nouvelles techniques de gestion des risques permettent d'accorder la mainlevée en quelques heures pour 80 à 90 % des marchandises, et d'épargner ainsi aux négociants d'importants coûts de transaction.

Coûts

L'évaluation des risques peut impliquer d'importantes modifications structurelles dans l'administration. Par exemple, elle nécessite l'existence d'une structure nationale et régionale de renseignements permettant de fournir des informations à caractère stratégique et opérationnel respectivement, de diminuer le nombre des fonctionnaires chargés de l'inspection des marchandises et des documents et d'augmenter celui des vérificateurs et des enquêteurs. À condition que les douanes utilisent des systèmes automatisés pour les procédures et la gestion, la gestion des risques exige que ceux qui en sont chargés aient accès à une base de données de renseignements et disposent de quelques écrans d'ordinateurs supplémentaires. En outre, l'introduction d'une nouvelle méthodologie nécessite un surcroît de formation pour le personnel. Il faut mettre sur pied des stages de formation à l'intention des responsables et des fonctionnaires concernés. L'OMD organise des stages de formation très complets à cet égard.

Prescriptions de mise en œuvre

La modification de la procédure de contrôle entraîne une évolution fondamentale de l'approche douanière. Alors que beaucoup croient que le but final est d'arriver à 100 % de contrôles, la conception moderne a prouvé que la gestion des risques permet une approche beaucoup plus efficace. Il en découle qu'une mise en œuvre et un fonctionnement efficaces de ces nouvelles techniques dépendent de l'organisation de bon nombre d'activités de préparation pour sensibiliser le personnel et lui permettre de bien comprendre le système. Ces activités sont les suivantes:

- Il est capital de changer la mentalité du personnel et de la direction, pour que tout le monde reconnaisse la valeur et l'efficacité de la gestion des risques;
- Il faut organiser des stages de sensibilisation pour toute l'organisation afin que tout le monde comprenne bien ces nouvelles procédures; des stages spécialisés, y compris des stages techniques, doivent être mis sur pied à l'intention du personnel directement impliqué dans la mise en œuvre et le fonctionnement des nouvelles procédures;
- Il faut élaborer une politique de gestion des risques et un plan stratégique de gestion pour mettre en lumière les objectifs et les priorités présidant à l'introduction du nouveau système;
- Il convient de procéder à une adaptation de la structure interne de l'administration des douanes comprenant, entre autres, la création d'un Comité de la gestion des risques composé de représentants de divers bureaux des douanes (régionaux ou locaux, ou les deux). L'objectif de ce comité est d'examiner de nouveaux critères de risques et de se mettre d'accord à ce sujet;

- Il faut créer, au sein de l'administration des douanes, un service distinct (par exemple le service de la gestion des risques) chargé de la maintenance et du fonctionnement de ce système;
- Ledit service doit collecter, organiser en graphiques et tableaux et analyser les données de renseignements sur les importateurs et les transporteurs provenant de sources pertinentes, dont la base de données de l'OMD, la base de données du BRLR, les rapports nationaux sur les saisies, et d'autres administrations travaillant dans le cadre de la Convention de Nairobi ou d'accords bilatéraux;
- Il faut examiner la législation et la réglementation douanières pour assurer un recours légal à la gestion des risques au lieu du contrôle traditionnel des marchandises;
- Il faut utiliser, par voie électronique, le manifeste qui a été mis en conformité avec les normes internationales, afin de détecter à l'avance les expéditions à haut risque.

Liens avec d'autres mesures de facilitation du commerce

Les contrôles ciblés basés sur les techniques de gestion des risques sont complétés par des contrôles fondés sur des audits et une vérification du respect des règlements, qui constituent la base des procédures simplifiées pour les opérateurs agréés.

Il s'agit là de procédures spéciales ou «accélérées» qui nécessitent une intervention réduite de la part des douanes pour la mainlevée ou le dédouanement des marchandises. Le concept d'opérateurs agréés concerne les entreprises et autres intervenants dans la chaîne d'approvisionnement, y compris les prestataires de services de logistique, assez «connus» des services douaniers, qui ont gagné leur confiance grâce à leurs bons antécédents en matière de respect de la réglementation, de leurs déclarations précises et du règlement de leurs droits en temps utile, et sont exemptés des contrôles ordinaires et soumis à des procédures et des exigences beaucoup plus légères. Les audits donnent une image claire et complète des transactions passibles de droits et du taux de conformité des entreprises; ils permettent aussi d'introduire dans les mécanismes de gestion des risques les mesures grâce auxquelles il est possible d'évaluer la discipline des négociants en matière de formalités douanières. À titre d'exemple, les douanes suédoises ont mis en œuvre un système de dédouanement progressif pour les agents agréés baptisé «Stairway» (voir www.tullverket.se/en/Business/the_stairway).

En ce qui concerne le trafic de transit, les critères peuvent être légèrement différents de ceux des importations et des exportations, centrés moins sur les questions de valeur en douane, par exemple, et plus sur le risque de détournement au profit du marché national. Ce risque, lié aux marchandises qui sont astreintes à des contrôles sanitaires et des contrôles de sécurité spéciaux ou passibles de taux élevés en matière de droits et taxes, doit faire l'objet d'une évaluation correcte pour qu'il soit possible de définir les niveaux de garantie appropriés dans la réglementation relative au transit ou de concevoir des régimes d'assurance satisfaisants dans le cadre des accords de transit. Des instruments adaptés et fiables pour assurer le mouvement des marchandises, par exemple sous forme de polices d'assurance, de

garanties comportant des cautionnements accompagnés de systèmes matériels destinés à améliorer la sécurité, comme des scellés de transit, peuvent permettre d'éliminer les risques ordinaires de perte de recettes et déterminer la responsabilité civile, bien qu'ils ne couvrent pas les risques liés à d'autres mesures en matière de politique commerciale, comme les restrictions à l'importation.

Viabilité à long terme

Les critères de risques sont basés sur des informations qui proviennent soit de données contenues dans la base de données de renseignements, soit d'autres sources, telles que les négociants et les agents, les organisations commerciales, les douanes d'autres pays ou la police. Il faut constamment analyser ces informations et mettre à jour la base de données.

Il est, par conséquent, important de garder, dans le service de gestion des risques, un personnel doté de la formation et de l'expérience adéquates. Ce personnel assurera le suivi continu des critères de risques afin de pouvoir mettre au point de nouveaux critères, le cas échéant, et d'éliminer ceux qui ne sont plus valables.

Références et outils

Organisation mondiale des douanes

Convention de Kyoto (révisée) de l'OMD; Guide de gestion des risques de l'OMD; Directives de l'OMD aux fins de la mainlevée immédiate des envois par la douane; Cadre de normes visant à sécuriser et faciliter le commerce mondial de l'OMD; Modèle de données douanières de l'OMD.
www.wcoomd.org.

CEE-ONU

EDIFACT-ONU
www.unece.org/trade/untdid/welcome.htm.

CNUCED

SYDONIA
www.asycuda.org.

Organisation maritime internationale

FAL/OMI
www.imo.org.

Généralités

La vérification après dédouanement est un contrôle ou audit effectué après l'octroi de la mainlevée des marchandises. Elle peut concerner telle ou telle transaction ou couvrir les importations et exportations pendant une certaine période. Elle peut se faire dans un bureau des douanes ou dans les locaux de l'entreprise.

La vérification après dédouanement est une simplification très importante du contrôle douanier et facilite par là les choses pour les négociants. Le temps passé auparavant à attendre le dédouanement sera réduit au minimum, et les négociants peuvent écouler leurs marchandises rapidement après leur arrivée dans le pays. La vérification après dédouanement est donc également une mesure de facilitation recommandée par les membres de l'OMC pour mettre en pratique l'article VIII:1 c) du GATT de 1994: «Les parties contractantes reconnaissent également la nécessité de réduire au minimum les effets et la complexité des formalités d'importation et d'exportation et de réduire et de simplifier les exigences en matière de documents requis à l'importation et à l'exportation.»³⁷.

Dans les procédures douanières traditionnelles, les marchandises font l'objet d'un contrôle à leur arrivée à la frontière ou dans le port d'importation. Elles sont normalement stockées dans un entrepôt ou sur un quai en attendant que l'importateur ou son agent en douane présente la déclaration et les justificatifs pour le dédouanement au bureau de la douane. Ce processus peut durer plusieurs jours, parfois plusieurs semaines en cas de différend ou d'irrégularité. Cependant, les marchandises sont bloquées par le service des douanes jusqu'à ce que tous les contrôles aient été effectués et qu'il ait été satisfait à toutes les exigences, y compris le paiement des droits et taxes.

Grâce à la pratique des techniques de gestion des risques et du contrôle reposant sur l'audit, les douanes peuvent accorder la mainlevée de la grande majorité des expéditions et ne retiennent que celles qui correspondent aux profils à risque. Les marchandises qui n'ont pas retenu l'attention bénéficient d'une mainlevée immédiate mais peuvent faire l'objet d'un contrôle a posteriori (vérification d'après dédouanement). Cette vérification s'opère sur les justificatifs ainsi que les livres, dossiers et observations dans les locaux de l'importateur.

La vérification après dédouanement permet au service des douanes de changer d'optique et de passer d'un contrôle fondé simplement sur la transaction à un contrôle plus complet concernant l'entreprise. Cette méthode fait normalement partie d'un projet de modernisation dans le cadre duquel quelques-unes des meilleures pratiques des douanes sont mises en œuvre. Les programmes de modernisation entraînent l'application d'un certain nombre d'éléments de réforme, dont:

³⁷ Prière de se référer également aux communications TN/TF/W/10, 18, 30, 49 et 55.

- L'automatisation du dédouanement; c'est-à-dire l'introduction de systèmes de TIC pour traiter la totalité du dédouanement par voie électronique;
- Le dédouanement préalable, c'est-à-dire le dépôt anticipé des documents de dédouanement, permettant au service des douanes de dédouaner les marchandises avant leur arrivée et d'appliquer des procédures de mainlevée immédiate;
- Les méthodes de gestion des risques qui rendent possible la mainlevée de la grande majorité des expéditions sans inspection matérielle;
- Le paiement séparé du dédouanement, c'est-à-dire le fait de rendre le paiement des droits indépendant de la mainlevée des marchandises;
- La vérification après dédouanement, à savoir le contrôle a posteriori des documents, y compris la vérification des données dans les comptes et les dossiers des négociants;
- Une amélioration de la confiance, du respect des règlements et de la coopération entre les douanes, les agents et les entreprises.

L'instrument international clef concernant la réforme des douanes est la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto). La Convention de Kyoto énonce un grand nombre de normes recommandées concernant tous les aspects des régimes douaniers. Le chapitre 6, Contrôles douaniers, recommande les méthodes de gestion des risques et le contrôle par audit, entre autres.

Avantages et coûts

Un contrôle plus efficace. Apparemment, le contrôle douanier traditionnel consistant à inspecter toutes les transactions semble être supérieur à tous les autres. Toutefois, l'expérience de nombreux pays confirme que la vérification après dédouanement donne de meilleurs résultats que l'examen traditionnel. La raison en est que le contrôle traditionnel est effectué au hasard, sans autre but que de vérifier que tout semble en règle. Au contraire, la vérification a posteriori est fondée sur une analyse des informations et des renseignements disponibles sur les importations et l'entreprise concernée.

La vérification après dédouanement permet au service des douanes de changer d'optique et de passer d'un contrôle fondé simplement sur la transaction à un contrôle plus complet concernant l'entreprise. La vérification douanière peut permettre d'avoir une vue plus large des transactions pendant une période plus longue. Les détails nécessaires à la comparaison affluent de bases de données locales ou nationales qui stockent des informations en provenance de chaque déclaration en douane enregistrée. Si l'on compare les prix et les positions tarifaires de marchandises identiques ou similaires traitées par des entreprises différentes, les incohérences constatées peuvent révéler des fraudes. Une approche ciblée est plus efficace et génère des économies pour les douanes.

Une augmentation des recettes. De même, une comparaison entre des pays d'origine ou différents fournisseurs peut faire apparaître une fausse déclaration. Si la vérification révèle qu'il y a eu fausse déclaration, par exemple une sous-évaluation, le fonctionnaire qui l'a effectuée demande que la déclaration soit corrigée et accompagnée d'une réévaluation des marchandises, ce qui peut déboucher sur un paiement supplémentaire de droits ou de taxes pour le négociant. Ces paiements supplémentaires font augmenter les recettes douanières.

Une meilleure utilisation des ressources humaines. Quand on passe du contrôle traditionnel à la vérification a posteriori, les fonctionnaires des douanes ne subissent plus la pression habituelle exercée par les négociants pour obtenir la mainlevée rapidement. Cela leur laisse plus de temps pour planifier et exécuter les contrôles pertinents et prioritaires.

La vérification a posteriori devrait être envisagée dans le cadre des meilleures pratiques de facilitation mises en œuvre par le service des douanes. L'utilisation des techniques de gestion des risques est capitale, car la mainlevée est accordée à une proportion de 80 à 90 % des importations sans intervention des douanes. Cette partie des importations, toutefois, fera normalement l'objet d'une vérification a posteriori.

Un délai réduit pour la mainlevée. Le temps pendant lequel les marchandises restent en souffrance à la douane sera plus court que dans le cas du contrôle douanier traditionnel. Une mainlevée rapide revêt une grande importance pour les négociants en raison du gain de temps. Le dédouanement électronique et la mainlevée immédiate qui en découle constituent un facteur décisif pour l'amélioration de la compétitivité des négociants.

Des économies de frais d'entreposage. Un dédouanement plus rapide aura pour conséquence directe une diminution des frais d'entreposage. L'effet sera le même sur les frais d'assurance des marchandises entreposées.

Comme la vérification après dédouanement fait normalement partie d'un programme d'ensemble de modernisation des douanes, y compris l'automatisation, les dépenses qui lui sont liées seront relativement faibles. Le coût est relatif aux programmes de renforcement des capacités destinés à la direction, au personnel et aux programmes de développement de l'informatique, nécessaires pour mener à bien ces vérifications a posteriori.

Mise en œuvre de la vérification après dédouanement

Il est nécessaire de procéder à un certain nombre d'actions et d'opérations pour bien réussir une vérification après dédouanement; les voici:

Détermination et appui. Comme pour tout programme de réforme, la condition préalable la plus importante est la détermination et l'appui à long terme accordé au plus haut niveau de l'administration.

Stratégie et planification. La direction des douanes doit élaborer une stratégie de vérification et prévoir pour cela un personnel muni d'indications pour la mise en œuvre.

Renforcement des capacités. Le personnel des douanes doit faire l'objet d'une formation pour l'aider à bien saisir les méthodes efficaces qui sont à sa disposition dans le cadre de la vérification après dédouanement. De plus, il faut prévoir des stages de formation pour le sensibiliser au travail d'analyse nécessaire pour profiter de ce système.

Coopération avec les négociants. La vérification après dédouanement est souvent effectuée dans les locaux des entreprises quand les douanes ont besoin de renseignements supplémentaires pour vérifier les documents de dédouanement. Il est donc important de créer une atmosphère positive de coopération entre ce service et les négociants.

Automatisation. La vérification après dédouanement apparaît normalement en liaison avec l'application de procédures douanières automatisées. Cependant, le contrôle reposant sur l'audit peut également s'opérer de façon manuelle ou semi-automatique.

Modification de la législation. Dans de nombreux pays, la législation douanière indique que la mission et les obligations de l'administration des douanes consistent, entre autres, à inspecter les importations et les exportations en contrôlant à la fois les marchandises et les documents. En outre, les lois prévoient rarement que les agents des douanes doivent vérifier la comptabilité et les dossiers dans les locaux des entreprises. C'est pourquoi il convient que les pays revoient leur législation et confèrent aux fonctionnaires les pouvoirs nécessaires pour appliquer les nouvelles méthodes de vérification.

Compétences requises

La vérification après dédouanement est une mesure de facilitation fondée sur une connaissance particulière des méthodes d'audit et de la manière de planifier et d'organiser la vérification la mieux appropriée. Cette connaissance ne peut s'acquérir que grâce à des stages de formation portant surtout sur la gestion des risques.

Évaluation de la mise en œuvre

Il existe plusieurs moyens d'évaluer la mise en œuvre effective du contrôle fondé sur l'audit. D'abord, la structure interne du service des douanes doit comporter une équipe de vérification dotée des compétences nécessaires. Ensuite, un système de comptes rendus devrait permettre d'informer la direction, comme il convient, des résultats obtenus.

L'évaluation peut être effectuée régulièrement par la direction, il s'agit alors d'une auto-évaluation mettant en pratique les directives de l'Organisation mondiale des douanes. La liste de critères d'auto-évaluation de l'OMD et les informations sur d'autres types d'outils et d'enquête sont accessibles sur le site Web de l'OMD: www.wcoomd.org.

Il convient également d'insister sur le fait que la participation des organisations professionnelles au processus d'évaluation se révèle normalement très utile. Les services fournis par les douanes seront ainsi bien perçus par les partenaires et les utilisateurs, ce qui donnera de la crédibilité à l'évaluation et, en même temps, renforcera la coopération entre ce service et la communauté commerçante.

Capacités locales

La modernisation des procédures douanières, y compris l'introduction du contrôle fondé sur l'audit a posteriori, est pertinente et nécessaire pour les pays qui souhaitent profiter des avantages de la libéralisation du commerce mondial. C'est aux pouvoirs publics qu'il revient de mettre en place la législation et la stratégie de modernisation, mais la mise en œuvre et le fonctionnement relèvent des bureaux de douane locaux.

Les agents des douanes locaux ont besoin de suivre des stages de renforcement des capacités pour bien comprendre la philosophie et les avantages de la vérification après dédouanement. Ce n'est pas particulièrement difficile; il suffit d'avoir une connaissance suffisante des méthodes de vérification et des compétences en matière d'analyse. Il faut disposer, en outre, d'une culture générale correcte en matière de systèmes et de programmes informatiques mis à disposition aux fins des audits.

Il ne fait pas de doute que la vérification après dédouanement peut – et doit – être mise en place au niveau local, notamment comme prolongement des procédures automatisées. Avec un peu d'expérience associée à un renforcement des capacités, les agents des douanes peuvent avoir les aptitudes et les compétences nécessaires pour mettre en œuvre et appliquer de façon satisfaisante ce type de vérification.

Dédouanement préalable

Généralités

Dans le commerce d'aujourd'hui, il convient d'éliminer ou de réduire au minimum les retards dus au dédouanement et à des mesures de contrôle trop compliquées, pour les remplacer par des modalités d'échanges et de transport modernes, comme le commerce électronique et les opérations en flux tendu. Cette nécessité a été reconnue et a motivé les gouvernements du monde entier. Les administrations des douanes doivent avoir une double préoccupation, à savoir assurer et protéger efficacement les recettes nationales, et hâter le dédouanement et la mainlevée des marchandises.

Il est particulièrement important que certaines catégories de fret puissent se voir accorder rapidement la mainlevée, par exemple celui qui est expédié par avion et qui entraîne des frais de transport élevés pour les négociants. De même, les expéditions urgentes de journaux, de médicaments et de matériel hospitalier, de biens périssables, etc. doivent pouvoir bénéficier de la mainlevée à leur arrivée au point d'entrée. Il en est de même des envois exprès de pièces détachées, d'échantillons, etc.

Le dédouanement préalable est une mesure de facilitation qui relève de l'article VIII du GATT de 1994 (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation), et en particulier du paragraphe 1 c): «Les parties contractantes reconnaissent également la nécessité de réduire au minimum les effets et la complexité des formalités d'importation et d'exportation et de réduire et de simplifier les exigences en matière de documents requis à l'importation, et à l'exportation.». Les propositions de l'OMC faites au cours des négociations en cours sur la facilitation du commerce, entre autres, et liées à la clarification et aux améliorations de l'article VIII, prennent en considération l'introduction du dédouanement préalable³⁸.

Si cette procédure est appliquée, les négociants et les transporteurs peuvent obtenir le dédouanement dans un délai minime, voire sans délai.

Définition

Il n'existe pas de définition convenue au plan international du dédouanement préalable, mais on peut le décrire de la manière suivante: une fonction permettant aux négociants de fournir aux douanes les données pour le dédouanement aux fins d'un traitement anticipé et pour obtenir la mainlevée des marchandises dès leur arrivée; ladite mainlevée peut même être accordée avant l'arrivée des marchandises, à condition que tous les détails nécessaires aient été communiqués et examinés à l'avance par le service des douanes.

³⁸ Voir les communications de l'OMC TN/TF/W/10, 17, 18, 30, 45, 46 et 53.

L'instrument international clef pour la réforme douanière est la Convention internationale révisée pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (Convention de Kyoto). La Convention de Kyoto énonce les normes relatives à tous les aspects des procédures douanières.

Directives de l'OMD

L'OMD répond au besoin qu'ont les négociants de se voir rapidement accorder la mainlevée de leurs marchandises dans les «Directives aux fins de la mainlevée immédiate des envois par la douane» (www.wcoomd.org). Selon ces directives, les marchandises sont réparties en quatre catégories pour lesquelles une *mainlevée immédiate* peut être accordée sur la base d'exigences simplifiées:

1. Correspondance et documents: La mainlevée de ces articles sans valeur commerciale peut être accordée au vu du document de transport ou sur la foi d'une déclaration verbale;
2. Envois de faible valeur exonérés de droits et taxes: La valeur limite, par exemple 50 DTS (droits de tirage spéciaux)³⁹, peut varier d'un pays à l'autre, et la mainlevée peut être accordée compte tenu d'une déclaration de marchandises simplifiée présentée à l'avance;
3. Envois de faible valeur, imposables: La valeur limite peut être égale à 1 000 DTS et les droits et taxes doivent être acquittés ou le paiement peut en être différé moyennant une garantie financière. Une déclaration de marchandises simplifiée ou périodique peut suffire;
4. Envois de valeur élevée: Un dédouanement facilité sera accordé à condition que la douane reçoive les renseignements nécessaires avant l'arrivée des marchandises. La mainlevée immédiate avec dédouanement ultérieur peut être accordée si des garanties financières sont fournies pour le paiement des droits et taxes.

Mainlevée électronique

Le dédouanement peut aller encore plus vite quand les négociants et les transporteurs sont reliés aux systèmes douaniers de dépôt des données par voie électronique. Dans les pays qui utilisent des systèmes modernes de TIC, les négociants peuvent présenter à la douane les données relatives au dédouanement avant que les marchandises n'arrivent dans le pays. Les systèmes douaniers traiteront ces données automatiquement, y compris en ce qui concerne la détection des profils à risque, le calcul des droits et taxes et la mainlevée en ligne des marchandises – avant même l'arrivée des marchandises. Si ces dernières doivent faire l'objet d'une vérification matérielle, l'importateur est avisé par message électronique, de sorte qu'il peut s'arranger à l'avance pour que ces marchandises soient présentées à la douane sans délai.

³⁹ Le DTS est un avoir de réserve international, créé par le FMI en 1969 pour compléter les avoirs de réserve existants des pays membres. Ils sont alloués aux pays membres en fonction des quotas qui leur sont attribués par le FMI. Le DTS sert également d'unité de compte du FMI et de certaines organisations internationales. Sa valeur repose sur un panier de monnaies internationales clefs.

Mémoire d'accord avec les agents agréés

Il est de l'intérêt à la fois des douanes et des négociants que le dédouanement soit rapide et efficace. C'est pourquoi les administrations des douanes modernes pratiquent une approche axée sur l'intérêt du service et fondée sur la présupposition que la plupart des importateurs et des transporteurs sont des partenaires honnêtes et crédibles dans la chaîne d'approvisionnement, désireux de respecter les règles et règlements.

Quand une entreprise a fait la preuve qu'elle était honnête et responsable, il est possible d'établir, entre elle et la douane, un partenariat visant à une coopération étroite à l'avantage des deux parties. À condition que le négociant réponde à certains critères, il est possible de convenir d'un mémoire d'accord qui spécifie les procédures de facilitation.

Grâce à une approche de ce genre fondée sur la coopération et sur la confiance réciproque, on peut mettre en place des mesures de facilitation du commerce au niveau local. On devrait donc pousser les administrations des douanes à envisager de coopérer étroitement avec le milieu des affaires et ses associations.

Avantages

L'accord de partenariat avec les négociants. Lorsque le dédouanement préalable est autorisé, le service des douanes devrait s'efforcer d'établir une coopération et un partenariat plus étroits avec l'entreprise concernée. Les spécialistes des douanes étudieront les modalités des importations, les marchandises en rapport avec la classification tarifaire, les régimes de droits de douane, les questions d'évaluation, la chaîne d'approvisionnement, etc. L'administration des douanes acquerra ainsi une connaissance parfaite de l'entreprise et de ses activités, y compris ses livres de comptes et ses dossiers. Il sera convenu de toute mesure corrective qui s'imposera. À son tour, cette coopération donnera lieu à d'autres traitements de facilitation, comme le dédouanement périodique, des procédures simplifiées et le paiement différé des droits.

Une meilleure utilisation des ressources humaines. Comme la communication des données de la part des négociants, dans le cadre du dédouanement préalable, est censée être faite avant l'arrivée des marchandises, l'administration des douanes aura la possibilité de mieux organiser le travail. Il en sera de même quand les négociants agréés présenteront des déclarations périodiques.

Un délai de mainlevée réduit. Les marchandises resteront bloquées à la douane moins longtemps que dans le cas du contrôle douanier traditionnel. Il est de la plus grande importance que la mainlevée soit immédiate pour les négociants en raison du gain de temps. Le dédouanement par voie électronique et la mainlevée immédiate peuvent se révéler déterminants en matière de compétitivité.

Des opérations à flux tendu. Un dédouanement rapide et une mainlevée accordée dès que possible sont des conditions indispensables aux opérations commerciales modernes, telles que le commerce électronique et les livraisons à flux tendu.

Des économies de frais d'entreposage. Le dédouanement préalable aura pour conséquence directe une réduction des frais d'entreposage. Il en sera de même des frais d'assurance pour les marchandises entreposées.

Coûts

La mise en œuvre du dédouanement préalable fera normalement partie d'un programme d'ensemble de modernisation des douanes, lié en particulier à l'introduction de systèmes de dédouanement informatisés. Les dépenses directement afférentes au dédouanement préalable relèvent des domaines ci-après:

- Les programmes de renforcement des capacités pour la direction et le personnel des douanes;
- La configuration et le développement de programmes informatiques pour les opérations de dédouanement préalable.

Questions de mise en œuvre

La réussite de la mise en œuvre du dédouanement préalable dépend d'un certain nombre de conditions *sine qua non*, à savoir:

- La détermination et l'appui. Comme pour tout programme de réforme, la condition préalable la plus importante est la détermination et l'appui à long terme au niveau le plus haut de l'organisation;
- La stratégie et la planification. La direction de l'administration des douanes doit élaborer une stratégie et donner au personnel des indications pour la mise en œuvre;
- Le renforcement des capacités. Les agents des douanes doivent suivre une formation qui les aide à bien saisir les méthodes avantageuses que permet le dédouanement préalable. De plus, il convient d'organiser des stages de formation pour les sensibiliser au système;
- La coopération avec les négociants. Le dédouanement préalable est un système basé sur une coopération effective avec les négociants. Il est donc important que les relations soient bonnes entre les agents des douanes et les négociants;
- L'automatisation. Le dédouanement préalable accompagnera normalement l'automatisation des activités douanières. À l'évidence, ce sont les procédures automatisées qui donneront les meilleurs résultats. Toutefois, ce type de dédouanement pourra également être pratiqué selon des procédures manuelles ou semi-automatisées;
- Modification de la législation. Dans de nombreux pays, la législation douanière définit la mission et les obligations des agents des douanes consistant à procéder à une vérification matérielle et documentaire des importations et des exportations. En outre, les lois prévoient rarement que les agents des douanes doivent vérifier la comptabilité et les dossiers dans les locaux des entreprises. C'est pourquoi il convient que les pays revoient leur

législation et confèrent aux fonctionnaires les pouvoirs nécessaires pour appliquer la nouvelle méthode de dédouanement.

Compétences requises

La mise en œuvre de nouvelles procédures, telles que le dédouanement préalable, nécessite une bonne connaissance des options et des conditions y afférentes, qui peut être acquise au cours de stages de formation organisés à l'intention du personnel des douanes – et devraient être étendus à la communauté commerçante, y compris les transporteurs et les agents en douane.

Évaluation de la mise en œuvre effective

Il y a plusieurs moyens d'évaluer la mise en œuvre effective de procédures de dédouanement préalable. D'abord, des vérificateurs internes devraient s'assurer que le personnel et la communauté commerçante ont été correctement informés sur les nouvelles procédures. De plus, ils doivent vérifier qu'il a bien été procédé au renforcement des capacités, auquel suite a été donnée.

Le fait qu'un certain nombre de négociants ont régulièrement recours aux procédures de dédouanement préalable constituera une bonne indication que la mise en œuvre est effective. Le nombre d'accords de partenariat entre le service des douanes et les négociants et les opérateurs du secteur privé est intéressant de ce point de vue.

Il convient de souligner que la participation des organisations professionnelles locales au processus d'évaluation se révèle normalement très utile. Les partenaires et les usagers se rendront ainsi compte des services fournis par la douane, ce qui rendra encore plus crédible l'évaluation et, en même temps, renforcera la coopération entre la douane et la communauté commerçante.

La direction peut effectuer des évaluations régulièrement, c'est-à-dire une auto-évaluation à l'aide des directives de l'Organisation mondiale des douanes. L'OMD a mis au point une «liste de critères d'auto-évaluation» et d'autres outils de diagnostic et d'enquête accessibles sur le site www.wcoomd.org.

Capacité locale

La modernisation des procédures douanières, y compris l'introduction du dédouanement préalable, est utile et même nécessaire pour les pays qui souhaitent profiter de la libéralisation du commerce mondial. C'est aux gouvernements à jeter les bases de la modernisation, mais la mise en œuvre et le fonctionnement reviennent aux bureaux locaux des douanes.

Les agents des douanes locaux ont besoin de suivre des stages de formation pour les aider à comprendre la philosophie et les avantages du dédouanement préalable. Il faut qu'ils sensibilisent le public aux procédures douanières en général et établissent de bons rapports avec la communauté commerçante. Par ailleurs, il est souhaitable de leur proposer des stages de formation générale aux systèmes informatiques.

Le dédouanement préalable pourrait être mis en place au niveau local après que le personnel aura acquis une formation, un peu d'expérience et profité d'un renforcement des capacités pour être doté des compétences nécessaires afin de lui permettre de mettre en œuvre et d'appliquer les procédures de dédouanement préalable.

Références et outils

On peut avoir accès aux documents ci-après sur le site Web de l'OMD:
www.wcoomd.org.

La Convention révisée de Kyoto de l'OMD.

Les directives de l'OMD aux fins de la mainlevée immédiate des envois par la douane.

La liste de critères d'auto-évaluation de l'OMD.

Désolidariser la mainlevée des procédures de dédouanement

Généralités

L'instrument international clef pour la réforme douanière est la Convention internationale révisée pour la simplification et l'harmonisation des procédures douanières (Convention de Kyoto) adoptée en 1999 par l'Organisation mondiale des douanes (OMD), qui entrera en vigueur en février 2006. La Convention de Kyoto prévoit des normes pour tous les aspects des procédures douanières.

Les procédures destinées à accélérer le dédouanement relèvent également de l'article VIII du GATT de 1994 (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation), et en particulier du paragraphe 1 c), qui reconnaît la nécessité de réduire au minimum l'incidence et la complexité des formalités d'importation et d'exportation, ainsi que de réduire et de simplifier les exigences en matière de documents requis à l'importation et à l'exportation. Dans le cadre des négociations de l'OMC en cours sur la facilitation du commerce, les membres proposent de séparer la mainlevée des marchandises des procédures de dédouanement⁴⁰. Cette question est liée à la modernisation et à l'automatisation des douanes.

Le fait de «désolidariser la mainlevée et le dédouanement» peut être décrit comme une procédure permettant d'accorder la mainlevée des marchandises avant le paiement des droits et taxes dans les cas où la décision finale relative à la classification des marchandises, leur évaluation et d'autres transactions est différée. Un dépôt de garantie sous forme d'acompte ou de caution peut être requis.

Les douanes, en l'occurrence, ont une double optique, à savoir assurer et protéger efficacement la collecte des recettes nationales et, en même temps, accélérer le dédouanement et la mainlevée des marchandises. Les délais de mainlevée des marchandises dus au dédouanement, y compris les longues procédures de contrôle et de paiement, constituent de graves problèmes dans le cadre des pratiques d'échanges et de transport modernes, comme le commerce électronique et les livraisons à flux tendu. Cette réalité a été reconnue d'une manière générale et a poussé les administrations des douanes dans le monde à réviser les procédures pour rendre les transactions commerciales plus efficaces et économiquement plus rationnelles, et pour améliorer la compétitivité de la libre entreprise. L'adoption de procédures de mainlevée indépendantes devrait s'accompagner de la mise en place d'autres outils douaniers modernes, dont la gestion des risques. Le dédouanement préalable effectué sur la base de documents ayant fait l'objet d'un contrôle favorable avant l'arrivée des marchandises, ainsi que d'autres procédures préalables permettraient aux négociants d'enlever les marchandises dès leur arrivée et de faire des économies de temps et d'argent.

⁴⁰ Voir les propositions de l'OMC TN/TF/W/19, 21 et 30.

Il est un problème d'importance à résoudre, à savoir que les autorités douanières n'accordent pas, normalement, la mainlevée des marchandises avant que toutes les questions ne soient réglées et les droits et taxes acquittés. Il est parfois difficile d'arrêter définitivement la classification tarifaire des marchandises sur place, comme dans le cas des substances chimiques, qui peuvent nécessiter une très longue analyse en laboratoire. Par ailleurs, des différends relatifs à l'évaluation correcte des marchandises peuvent être très longs à régler. Ces préoccupations et des problèmes similaires qui retardent le paiement final des droits et la mainlevée sont préjudiciables à la compétitivité du négociant et devraient être éliminés ou réduits autant que faire se peut. En d'autres termes, le fait de rendre la mainlevée indépendante des procédures de dédouanement est une mesure qui pourrait accélérer la première.

Causes de retard

Les retards sont dus à diverses causes. Certaines portent sur des points essentiels, tels que le manque de renseignements pour déterminer la valeur en douane des marchandises ou leur position tarifaire correcte. D'autres ont trait au traitement du paiement, soit le calcul des montants dus, le règlement des droits et taxes, et la délivrance du reçu et de l'avis de mainlevée.

- *Problèmes d'évaluation.* Des problèmes apparaissent souvent lors de l'établissement de la valeur en douane, parce que la valeur et les coûts y afférents constituent la base même du calcul des droits et taxes dans la plupart des cas. Une facture peut faire défaut, une déduction, dans le prix, peut ne pas être justifiée de manière adéquate par les documents, ou bien la douane peut avoir besoin d'autres documents pour vérifier la valeur déclarée. Cette évaluation s'est révélée difficile, en particulier, dans des cas où l'exportateur est une succursale de l'entreprise d'importation, ou est lié à elle d'une autre manière. Ces cas peuvent être renvoyés devant un groupe spécial d'experts établi au sein de l'administration des douanes, mais la conséquence en est inévitablement un retard dans la mainlevée des marchandises. C'est pourquoi cette administration, dans de nombreux pays, a appliqué la disposition suivante de l'article 13 de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane: «Si, au cours de la détermination de la valeur en douane de marchandises importées, il devient nécessaire de différer la détermination définitive de cette valeur, l'importateur des marchandises pourra néanmoins les retirer de la douane, à condition de fournir, si demande lui en est faite, une garantie suffisante sous la forme d'une caution, d'un dépôt ou d'un autre instrument approprié couvrant l'acquittement des droits de douane dont les marchandises pourront en définitive être passibles. La législation de chaque membre prévoira des dispositions applicables dans ces circonstances.»
- *Classification et autres secteurs à problèmes.* Mises à part les difficultés d'évaluation, d'autres problèmes peuvent retarder le dédouanement pour lesquels il n'existe aucun recours à des dispositions de l'OMC. Les voici:
 - Classification: À titre d'exemple, la position tarifaire ne peut pas être déterminée à partir des renseignements disponibles au moment du dédouanement, ou bien il y a un différend entre la douane et le déclarant;

- Documents manquants: Par exemple, des renseignements insuffisants sur les conditions de transport, la qualité ou la quantité; le défaut de certificats d'origine pour avoir droit au traitement préférentiel, ou de certificats sanitaires;
- Les procédures de paiement par elles-mêmes peuvent causer des retards, surtout quand les caissiers des douanes doivent calculer (à la main) les montants dus, encaisser les sommes dues et délivrer le reçu et l'avis de mainlevée. De nombreux pays ont résolu ce problème en autorisant la mainlevée des marchandises avant l'acquittement et l'encaissement des droits et taxes au terme d'une procédure séparée indépendante du dédouanement final. Ces solutions comportent: l'acquittement préalable des droits, soit au caissier de la douane, soit à une banque commerciale ayant un lien avec l'administration des douanes; le paiement différé, c'est-à-dire l'acquittement des droits et taxes dans un délai restreint après dédouanement – un dépôt ou une garantie étant normalement requis; et des mécanismes de crédit, soit la mainlevée des marchandises alors que les sommes dues seront imputées sur un compte créditeur en vue d'être acquittées à un stade ultérieur – ce qui entraîne une obligation juridique de la part de l'importateur.

Exemples

Le bureau de douane des Philippines a instauré un système d'acquittement préalable des droits dans le cadre d'un programme d'automatisation (SYDONIA) à la fin des années 90. Il implique que les droits et taxes sont acquittés directement auprès d'une banque commerciale connectée électroniquement au service des douanes. Un système électronique séparé de mainlevée accorde immédiatement cette dernière dès que le contrôle de gestion des risques est terminé. Le fait que la douane n'ait pas à être mêlée aux transactions financières est considéré comme étant une amélioration appréciable.

L'Union européenne a mis en place un mécanisme de crédit pour les négociants des pays membres. Il s'agit d'un système général selon lequel les droits et taxes relatifs aux importations d'un mois calendaire sont payables le 16 du mois suivant. Une garantie, une caution ou un autre instrument approprié est requis de la part de tous les importateurs qui ont recours à ce système de crédit.

Garantie de paiement

Ainsi qu'il a été dit plus haut, la garantie de paiement et le respect du règlement constituent un instrument essentiel pour obtenir une mainlevée anticipée des marchandises. Une fois qu'un négociant a versé une caution à la douane, un certain nombre de procédures simplifiées lui sont ouvertes. Ce serait donc rendre un service utile aux commerçants si les gouvernements prenaient les mesures nécessaires pour faire figurer ce type d'options dans la législation nationale.

Les instruments de garantie peuvent revêtir diverses formes, dont des dépôts en espèces, un cautionnement de banque ou de compagnie d'assurances, des cautions ou d'autres obligations juridiquement contraignantes garantissant le paiement des droits et taxes en fin de compte. La garantie peut couvrir une seule transaction ou avoir un caractère général, c'est-à-dire couvrir un certain nombre de transactions.

Implications de la mesure

Mis à part les instruments de garantie destinés à protéger la douane, pour être réalisable et fiable, la mainlevée rapide des marchandises grâce à des procédures de dédouanement accélérées profiterait de l'analyse des risques dans les pratiques internationales, de la sélection des entreprises honnêtes fondée sur les dossiers antérieurs relatifs au contrôle du respect de la réglementation commerciale, et sur les techniques de gestion des risques, ainsi que sur les procédures de vérification d'après dédouanement.

Avantages pour les négociants

L'introduction d'un système de mainlevée indépendant doit être considérée parallèlement à d'autres meilleures pratiques appliquées par les douanes. Grâce à l'utilisation de procédures de mainlevée anticipée (avant le dédouanement) le négociant gagnera du temps et économisera de l'argent, ainsi qu'il est montré ci-après:

Réduction du délai de mainlevée. La mainlevée rapide des marchandises sous surveillance douanière grâce au dédouanement électronique revêt une importance considérable pour que les négociants restent compétitifs.

Opérations à flux tendu. Un dédouanement rapide et une mainlevée accordée aussitôt que possible, voilà un préalable à la production et aux opérations commerciales, comme le commerce électronique et les livraisons à flux tendu.

Économie des frais de stockage. Les procédures de mainlevée indépendantes auront comme conséquence directe la réduction des frais de stockage et d'entreposage, ainsi que des frais d'assurance des marchandises entreposées.

Avantages pour les gouvernements

Amélioration de la sécurité. Le recours à la caution garantit le paiement des droits et taxes en fin de compte, c'est-à-dire que les risques de perte de recettes sont faibles.

Aucune responsabilité liée au maniement de fonds. Lorsque les sommes dues sont réglées par l'intermédiaire de banques commerciales ou nationales, le service des douanes n'a pas la responsabilité de gérer, contrôler et tenir une comptabilité des fonds. Il s'agit d'un point sensible pour beaucoup d'administrations des douanes, car la manipulation de l'argent peut entraîner des pertes, y compris par vols qualifiés ou vols simples, et également constituer une tentation pour certains membres du personnel.

Coûts

La séparation des procédures de mainlevée et de dédouanement fera souvent partie d'un programme plus vaste de modernisation des douanes. Dans ce cas, les dépenses directement liées à ce dispositif peuvent être relativement faibles et limitées aux publications destinées à informer le milieu des affaires ainsi qu'aux stages de formation à l'intention de la direction et du personnel.

Questions de mise en œuvre

Conditions préalables

Renforcement des capacités. Les agents des douanes doivent suivre une formation qui leur permette de mieux comprendre les méthodes avantageuses rendues possibles par le fait de séparer la mainlevée des procédures de dédouanement. La mise en œuvre de nouvelles procédures requiert une connaissance des options de garantie et des conditions relatives à la nouvelle procédure. De même, des séminaires de formation devraient être organisés pour la communauté commerçante, y compris les transporteurs et les agents en douane. Ces stages de formation peuvent être mis en place par la structure elle-même ou avec l'aide de l'OMD.

Systèmes de garantie. Quand les entreprises d'importation veulent profiter de procédures de mainlevée indépendantes, il doit exister un système de garantie pour assurer le paiement des droits et taxes. Ces systèmes doivent proposer différents instruments de garantie, dont les garanties bancaires, les cautions et les dépôts de fonds.

Modification de la législation. Les gouvernements peuvent être obligés de revoir leur législation douanière et conférer à l'administration des douanes les pouvoirs nécessaires pour mettre en œuvre de nouvelles procédures de mainlevée.

Évaluation

Il y a différents moyens d'évaluer la mise en œuvre effective de procédures de mainlevée indépendantes. Pour commencer, les vérificateurs internes devraient s'assurer que le personnel et la communauté commerçante ont été correctement informés sur les nouvelles procédures. De plus, cet examen doit permettre de vérifier que les activités de renforcement des capacités ont bien eu lieu et ont été suivies d'effets.

Le fait qu'un certain nombre de négociants utilisent les nouvelles procédures est une bonne indication que la mise en œuvre est effective.

Il convient de souligner que la participation des organisations professionnelles au processus d'évaluation se révèle normalement très utile. Les partenaires externes se rendront ainsi compte des services fournis par la douane et les usagers, ce qui rendra l'évaluation plus crédible et renforcera en même temps la coopération entre la douane et la communauté commerçante.

La direction peut effectuer des évaluations régulièrement en suivant les directives de l'Organisation mondiale des douanes. L'OMD a mis au point une liste de critères d'auto-évaluation ainsi que d'autres outils et enquêtes aux fins des diagnostics, tout cela étant accessible sur le site www.wcoomd.org.

Capacité locale

La modernisation de l'administration des douanes, y compris la séparation des procédures de dédouanement et de mainlevée, est nécessaire pour les pays qui souhaitent profiter de la libéralisation du commerce mondial. Il revient aux gouvernements d'établir les bases de la modernisation, mais la mise en œuvre effective et le fonctionnement relèveront des bureaux de douane locaux. C'est pourquoi les agents des douanes locaux doivent être au courant des nouvelles procédures douanières, y compris des systèmes informatiques, et entretenir de bonnes relations avec la communauté commerçante.

Troisième section – Le commerce de transit

Liberté de transit et systèmes régionaux de transit

Généralités

Le transit est un outil de facilitation du commerce très important conçu pour permettre aux marchandises d'être transportées avec le minimum de contrôle sur et à travers le territoire douanier d'une région donnée. Ce système permet de suspendre le paiement des droits et taxes dont sont passibles les marchandises provenant ou à destination de pays extérieurs à la région tant que dure le transport. Le paiement des droits et taxes est suspendu jusqu'à ce que les marchandises quittent la région concernée ou entrent dans un autre régime douanier.

Pour chaque opération de transit, une personne identifiable, souvent appelée «le mandant» de l'opération, sera chargée de faire une déclaration de transit à la douane, et de prendre des dispositions pour que les droits et taxes soient couverts par une garantie. Cette garantie sera fournie par une institution financière reconnue, habituellement une banque ou une compagnie d'assurances.

Les régimes de transit douanier couvrent théoriquement tous les modes de transport, mais en réalité ce sont ceux qui concernent les transports routiers qui se sont développés de façon satisfaisante au fil des ans. À titre d'exemple, la Convention relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (Convention TIR de 1975) concerne les opérations de transit multimodal, mais à présent le système TIR ne couvre que les marchandises transportées par la route.

L'article V du GATT de 1994 (Liberté de transit) prévoit la liberté de transit pour les marchandises, les navires et les autres moyens de transport à travers le territoire des États membres, par les itinéraires les mieux appropriés au transit international, sans discrimination fondée sur le pavillon du navire, l'origine, le point de départ, d'entrée ou de sortie, la destination ou l'appartenance des marchandises, des navires ou des autres moyens de transport concernés. Alors que le principe est simple, un certain nombre de problèmes plus vastes et liés entre eux font souvent obstacle à la pleine application de l'esprit de cet article. Il s'agit de la normalisation et de la simplification des procédures douanières, des documents et des données, de l'adoption de techniques de gestion des risques et de l'utilisation maximale des technologies de l'information et de la communication (TIC), soit des problèmes similaires à ceux qui sont décrits dans les notes techniques relatives à l'article VIII.

Avantages et coûts

- Moins d'engorgement à la frontière.
- Des recettes plus sûres.
- Une meilleure évaluation des risques, avec pour conséquence des contrôles plus efficaces, une diminution du nombre d'inspections matérielles et un déploiement plus efficace du personnel.

- Une diminution du temps de transit.
- Des documents et des procédures simplifiés.
- Un taux plus bas de vérification matérielle.
- Une meilleure prévisibilité.
- Une amélioration de la compétitivité au niveau international.
- Plus de transparence.

La mise en œuvre et l'automatisation d'un régime de transit coûtent des dizaines de millions de dollars É.-U. et, selon le degré de détermination des gouvernements, des organisations régionales et de la communauté commerçante, peuvent prendre de nombreuses années. Le temps et les coûts dépendent du point de départ, de la capacité de mise en œuvre, des infrastructures et des ressources financières de chaque pays. Il est donc impossible de prévoir une méthode d'approche unique, mais chaque pays doit mettre au point un modèle adapté à sa situation et fondé sur les normes internationales.

Les frais de mise en œuvre, toutefois, sont vite amortis, car un système de transit efficient améliorera l'efficacité des contrôles douaniers et fera baisser dans des proportions importantes les coûts des transports de transit.

Systemes de transit existants

Les systèmes de transit sont si difficiles à mettre au point qu'en pratique les seules approches possibles sont soit à caractère *régional* (couvrant une zone géographique cohérente), soit adaptées à *chaque couloir* (correspondant aux exigences en matière d'échanges et de transports de la communauté commerçante concernée). À travers le monde, divers systèmes ont été mis au point pour permettre le fonctionnement d'opérations de transit régionales ou adaptées à chaque couloir, à savoir:

Le système TIR

La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) gère le système TIR, établi en vertu de la Convention TIR. Il regroupe 65 parties contractantes et couvre l'ensemble de l'Europe, de l'Amérique du Nord, du Moyen-Orient, d'Asie centrale et plusieurs pays d'Amérique du Sud, dont le Chili et l'Uruguay. D'autres pays, en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud ont récemment indiqué qu'ils souhaitent adhérer à la Convention. Le système TIR a donc, en fait, un caractère international plutôt que régional.

Les principaux éléments d'un système de transit satisfaisant, comme le système TIR, sont les suivants:

- L'utilisation de véhicules et de conteneurs sûrs;
- Une garantie internationale valable dans tous les pays de transit;

- Un document de déclaration en douane unique valide dans tous les pays de transit;
- Des procédures douanières simplifiées, comportant un recours important à la gestion des risques;
- La reconnaissance réciproque des contrôles douaniers entre pays participants;
- Un accès contrôlé au système.

Le système de transit commun et le système de transit communautaire en Europe

En Europe, les systèmes de transit commun ou communautaire ont été mis au point pour couvrir le transit au sein de l'Union européenne (transit communautaire), et entre les pays de l'AELE (Association européenne de libre-échange) et de l'UE (la Convention relative à un régime de transit commun). La Convention connexe de la CE/AELE relative à la simplification des formalités dans le commerce des marchandises énonce les exigences concernant l'utilisation du document administratif unique (DAU), document unifié fondé sur la formule-cadre des Nations Unies et couvrant tous les régimes douaniers.

Autres systèmes de transit

L'Union douanière d'Afrique australe (UDAA) a mis en œuvre un système de transit pour ses membres; des régimes de transit sont également en cours d'élaboration par des membres de la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC), du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE). En Afrique subsaharienne, un certain nombre d'initiatives adaptées à chaque couloir sont en cours, concernant le Northern Corridor, le Maputo Corridor, le Walvis Bay Corridor, le Dar Corridor, le Trans-Kalahari Corridor et le North-South Corridor.

Les membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont mis au point le système de transit TRIE en Afrique occidentale, et des accords de transit ont été signés en Amérique latine par des membres du Mercosur et en Asie par des membres de l'ANASE dans le cadre de l'Accord-cadre sur la facilitation du transit des marchandises.

Conditions et implications des systèmes de transit

Cadre juridique

La condition préalable à la mise en œuvre d'un système efficace de transit est l'existence d'un cadre juridique commun. La Convention TIR (1975), la Convention de transit commun (1987) et le Code des douanes communautaire en sont des exemples qui marchent bien. Le cadre juridique apporte aux membres participants et à la communauté commerçante l'uniformité nécessaire concernant l'application des règles et procédures, le dépôt des garanties financières pour les droits et taxes en jeu, et l'approbation des moyens de transport.

Le cadre juridique devrait dépasser les questions fondamentales de la normalisation des contrôles, documents, procédures et données douaniers, pour concerner les points suivants:

- L'introduction des techniques de gestion des risques, y compris les programmes pour les opérateurs agréés, afin de faciliter au maximum les échanges sans compromettre la protection des recettes;
- La simplification des procédures et des documents, et la facilitation du commerce de transit dans toute la mesure possible;
- L'utilisation maximale des technologies de l'information et de la communication (TIC);
- La coordination avec d'autres organismes concernés par le trafic transfrontière, par exemple ceux qui sont chargés de la sécurité, de l'immigration ou de la santé animale et végétale;
- Le développement de partenariats entre les organismes publics et le milieu des affaires;
- Un traitement non discriminatoire des négociants et des modes de transport;
- La notification et la réduction à un minimum raisonnable des droits et autres taxes sur les opérations de transit;
- La coopération et l'échange d'informations entre les différents services de douane concernés et les organismes connexes.

Gestion des risques et procédures simplifiées

Eu égard à la croissance des échanges internationaux au cours de ces dernières décennies, il est devenu impossible pour les services douaniers de pratiquer les contrôles matériels et documentaires traditionnels du mouvement des marchandises au niveau de chaque transaction. Cela a conduit à utiliser davantage les techniques de gestion des risques qui permettent d'accorder la mainlevée à la grande majorité des marchandises avec un minimum d'intervention de la part de la douane, tout en affectant un personnel restreint au contrôle des marchandises censées présenter un risque plus important d'évasion fiscale ou d'infraction aux interdictions et restrictions.

Les régimes de transit comme le système TIR limitent encore davantage les risques du fait que **les transporteurs** qui souhaitent avoir recours à ce système **sont tenus de répondre à un minimum de critères**, par exemple la preuve qu'ils ont l'expérience du transport international, une situation financière solide et l'absence d'infractions graves à la législation douanière ou fiscale.

Au contraire, les systèmes communautaire et commun sont ouverts à tous les négociants, avec des **concessions spéciales**, souvent appelées «procédures simplifiées» pour ceux qui remplissent les conditions imposées de sérieux et d'absence d'infractions. Ces opérateurs, dénommés «expéditeurs agréés» et «destinataires agréés» peuvent présenter des déclarations en douane électroniques et

sont autorisés à charger les marchandises et à les faire partir en transit de leurs propres locaux, à condition d'obtenir l'agrément du bureau de douane du lieu de départ. De même, à la fin d'une opération de transit, les marchandises peuvent être livrées dans les locaux du destinataire, lequel envoie une déclaration par voie électronique au bureau de douane du lieu de destination pour indiquer que les marchandises sont arrivées. Ces opérateurs agréés font l'objet de vérifications de systèmes de la part de la douane qui s'assure ainsi que leurs systèmes de contrôle interne sont fiables, notamment en ce qui concerne la garantie, et satisfont aux audits douaniers.

Cette approche facilite au maximum le transit. Ses avantages commerciaux, qui, à la longue, finissent par inclure une dispense totale de garanties, constituent une incitation puissante, pour les opérateurs, à respecter les conditions dans lesquelles les concessions leur ont été accordées. La philosophie de cette démarche est d'utiliser autant que faire se peut les mécanismes de contrôle interne des opérateurs et d'éviter les doubles manœuvres, sauf en cas de nécessité.

La gestion des risques est donc étroitement liée à **l'utilisation intensive des TIC** et favorise une approche fondée sur des partenariats entre les organismes gouvernementaux et le secteur privé. Cette approche pourrait être développée encore davantage si tous les organismes gouvernementaux présents aux frontières étaient connectés grâce à un système électronique de guichet unique – un interlocuteur unique auquel adresser, aux fins de traitement, tous les documents commerciaux électroniques. Ce régime pourrait également comprendre l'acquittement par voie électronique des droits et taxes de transit.

Toutefois, lors de la conception de ces régimes de facilitation pour les opérateurs agréés, il convient de prendre soin que les petites et moyennes entreprises (PME) puissent également en bénéficier. Les grandes compagnies dotées de ressources financières et humaines plus importantes sont mieux à même de profiter de ces programmes, et les compagnies de moindre importance ne devraient pas en être exclues pour des raisons de coût ou de complexité.

Simplification, normalisation et automatisation des procédures et documents de transit

L'automatisation n'est pas une fin en soi. C'est une composante essentielle des objectifs de la facilitation du transit douanier. Les systèmes manuels qui reposent sur la transmission de documents sur papier pour l'acquittement des garanties tendent à faire crouler ceux qui les gèrent sous la paperasserie. Comme l'acquittement est lent, les négociants sont astreints à des garanties plus importantes qu'il n'est nécessaire, avec un coût plus élevé, afin de permettre aux transports routiers de se poursuivre. Les systèmes manuels utilisant des documents sur papier sont inefficaces et plus vulnérables aux fraudes.

Avant l'automatisation, **les procédures de transit devraient être simplifiées et mises en conformité** avec la Convention révisée de Kyoto de l'Organisation mondiale des douanes (la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des procédures douanières de 1999). L'étape suivante consiste à simplifier et normaliser les documents douaniers et les documents commerciaux sur papier, en réduisant leur nombre et en mettant leur format et leurs données en conformité avec la formule-cadre des Nations Unies.

Il faut adopter le Répertoire d'éléments de données commerciales des Nations Unies (TDED) et EDIFACT-ONU pour rendre les messages électroniques conformes aux normes internationales. Cette harmonisation ne se contenterait pas de cette mise en conformité des données, mais faciliterait aussi la transition en direction des documents commerciaux électroniques comme UNEDocs.

L'automatisation devrait permettre aux mandants de faire des **déclarations en douane électroniques** à l'aide du dispositif d'entrée directe par l'utilisateur, d'effectuer une notification préalable des marchandises en transit auprès des bureaux de douane de sortie du pays, de transit et du point de destination, de mener à bien le contrôle des montants et des paiements des garanties et de faciliter la production d'informations en matière de gestion.

Collaboration entre les organismes publics, et entre les organismes publics et le milieu des affaires

Si l'on veut atteindre les objectifs de la facilitation des échanges en matière de transit, il est capital qu'une **collaboration effective existe entre les organismes publics**. Dans de nombreux cas, il est possible de déléguer les fonctions d'organismes qui n'appartiennent pas à l'administration des douanes à des organismes douaniers. De même, des liens de coopération effectifs entre les organismes publics et ceux du secteur des affaires jouent un rôle clef dans la facilitation du commerce de transit.

Il faut que les douanes, en tant que service assumant la responsabilité directe du contrôle aux frontières, prennent l'initiative de **créer des relations de coopération avec toutes les parties prenantes**, aussi bien au sein du service public (en particulier les Ministères du commerce, des transports, des finances, de l'immigration, de l'agriculture, les organismes vétérinaires et phytosanitaires) qu'au sein de la communauté commerçante (importateurs, exportateurs, mandants en matière de transit, expéditeurs de fret, transporteurs, courtiers en douane, exploitants de terminaux, banques et agents d'assurances).

Afin d'**apporter une aide pratique à la communauté commerçante** l'administration des douanes devrait faire le nécessaire pour que toute la réglementation et toutes les informations officielles relatives au transit soient publiées et mises gratuitement à disposition, de préférence aussi sur Internet. Ces informations devraient comprendre les adresses et les heures d'ouverture des bureaux de douane de transit, des itinéraires de transit agréés, et de toutes les prescriptions et les frais, qui devraient, en tout état de cause, être raisonnables et afférents au coût des services fournis.

Non-discrimination entre les moyens de transport

L'article V:1 du GATT traite des moyens de transport des marchandises en transit elles-mêmes désignées par le vocable «trafic en transit». Dans le cadre du régime de transit douanier, les moyens de transport des marchandises en transit devraient être autorisés à accéder aux territoires douaniers des États membres participants, et de revenir à vide sans avoir besoin de documents supplémentaires. Certains pays de transit exigent (ce qui n'est pas correct) que ces véhicules qui

repartent à vide obtiennent un «Carnet de passages»⁴¹ pour se voir accorder une admission temporaire pour leur voyage de retour.

De plus, afin d'atteindre les objectifs en matière de facilitation du commerce de transit, tous les pays de transit et de destination doivent accepter tous les modes de transport des marchandises en transit. Il est absurde, par exemple, de faire décharger des marchandises en transit aux frontières nationales sous prétexte que le camion n'est pas conforme aux spécifications techniques du pays ou à la politique nationale de transport. Il s'agit en l'occurrence d'un obstacle non tarifaire qu'il conviendrait d'éviter d'installer en élaborant des règles claires et transparentes concernant les caractéristiques techniques des moyens de transport. La Convention TIR, par exemple, énonce ces caractéristiques pour les compartiments réservés au chargement des camions et pour les conteneurs. Allant de pair avec ces caractéristiques techniques, il convient qu'une série d'accords bilatéraux ou multilatéraux soient conclus pour garantir la libre circulation des camions et autres moyens de transport dans les pays qui sont parties à un accord régional de transit.

Coopération et échange d'informations entre les différents services douaniers concernés et les organismes connexes

La **reconnaissance mutuelle** des contrôles douaniers est un principe essentiel du système TIR. Les contrôles effectués au point de départ, tels que les contrôles documentaires, la possible vérification matérielle des marchandises, le scellement des compartiments réservés au chargement etc. sont acceptés par les autorités des pays de transit et de destination. Cela permet d'accorder la mainlevée à la grande majorité des expéditions aux bureaux des points d'entrée et de sortie suivants avec un minimum de contrôles des documents, scellements et compartiments réservés au chargement.

Les douanes devraient également coopérer avec les services voisins en ce qui concerne les questions administratives, par exemple les heures d'ouverture des bureaux douaniers aux frontières.

Cette reconnaissance mutuelle des contrôles est essentielle pour qu'un régime de transit fonctionne effectivement. Ce principe devrait être étendu à l'échange de renseignements pertinents sur les questions opérationnelles et administratives, et, si nécessaire, sur tel ou tel négociant, notamment si des cas de contrebande sont détectés ou si des soupçons planent.

Références et outils

La Convention révisée de Kyoto

La Convention révisée de Kyoto de l'OMD pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (1999), notamment à l'annexe E1 sur le transit, énonce les normes internationales et les pratiques recommandées pour la mise en pratique des systèmes de transit. Voir www.wcoomd.org.

⁴¹ Le Carnet de passages en douane est délivré par l'Alliance internationale de tourisme/Fédération internationale de l'automobile (AIT/FIA).

La Convention TIR

La Convention TIR stipule que les marchandises transportées sous le régime TIR par des véhicules routiers, ensembles de véhicules ou conteneurs préalablement approuvés et scellés, ne sont pas soumises à la visite par la douane, à moins que des irrégularités ne soient soupçonnées. Elle restreint les formalités normalement appliquées au transit national sans qu'il soit pour autant nécessaire de procéder pendant le transit à des inspections matérielles autres que le contrôle des scellés et de l'aspect extérieur de la benne et du conteneur. Elle dispense également de la nécessité de faire intervenir des systèmes nationaux de garantie et de documentation. Voir www.unece.org/trans/bcf/tir/welcome.html.

Carnet TIR

Le Carnet TIR est un document de transit unique utilisé dans le système TIR, qui est délivré par l'Union internationale des transports routiers aux associations nationales de transporteurs des pays participants, et réduit le risque que soient données aux autorités douanières des informations inexactes ou incomplètes. Voir www.unece.org/trans/bcf/tir/welcome.html.

Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières

La Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières de la CEE-ONU (Convention sur l'harmonisation) présente des normes internationales afin de faciliter le franchissement des frontières internationales pour les marchandises. Les annexes à cette convention traitent des types suivants de contrôle et inspections: contrôles douaniers, inspections médico-sanitaires, inspections vétérinaires, inspections phytosanitaires, conformité aux normes techniques et contrôle de la qualité. Voir www.unece.org/trans.

Formule-cadre des Nations Unies pour les documents commerciaux (UNLK, ISO 6422)

La formule-cadre des Nations Unies est une norme internationale pour les documents douaniers et commerciaux, qui comprend un certain nombre de normes et de codes destinés à permettre de concevoir des séries alignées de formules utilisant une matrice (document de base). Elle peut également être utilisée comme modèle pour la présentation de l'affichage visuel dans les applications informatiques. Voir www.unece.org/cefact.

Répertoire de données commerciales de l'ONU

Le Répertoire de données commerciales de l'ONU (TDED, ISO 7372) contient des éléments standard qui peuvent être utilisés aux fins de toute méthode d'échange de données sur papier ou d'autres supports. Voir www.unece.org/cefact.

EDIFACT-ONU

L'échange de données informatisé pour l'administration, le commerce et le transport, de l'ONU (EDIFACT-ONU), est un ensemble de normes, de répertoires et de directives convenus au niveau international pour l'échange informatisé de données structurées, notamment en ce qui concerne le commerce des biens et services, entre des systèmes informatisés indépendants. Voir www.unece.org/trade/untdid/welcome.html.

Modèle de données douanières de l'OMD

Le modèle de données douanières de l'OMD est une norme douanière mondiale permettant de satisfaire à des prescriptions relatives à des données réduites, de présenter des déclarations et de fournir des documents connexes par voie électronique; il devrait servir de base pour la mise au point de messages informatisés communs fondés sur les normes internationales. Voir www.wcoomd.org.

SYDONIA

Le système douanier automatisé de la CNUCED (SYDONIA) est un système informatisé de gestion des activités douanières qui traite les régimes de transit nationaux et est en cours d'amélioration pour pouvoir traiter les systèmes de transit régionaux. Voir www.asycuda.org.

La recommandation 33 du CEFAC-ONU

La recommandation 33 du CEFAC-ONU sur la mise en place d'un guichet unique permet aux parties concernées par le commerce et le transport de communiquer, à un point d'entrée unique, des informations et documents uniformisés nécessaires à toutes les formalités requises en cas d'importation, d'exportation et de transit. Lorsque les informations sont présentées sur support électronique, les données individuelles ne sont soumises qu'une fois. Ce système peut également offrir une plate-forme permettant de coordonner les contrôles pratiqués par les différents organismes concernés et le paiement des droits, taxes et frais. Voir www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

Coopération et coordination aux frontières entre les organismes, les autorités et le secteur privé en matière de transit

Généralités

Le manque de coopération effective entre les pays sans littoral et leurs voisins est un des principaux obstacles à l'introduction de régimes de transit plus rationalisés, mais cette observation vaut également pour le franchissement de frontière dans d'autres conditions⁴². L'article V du GATT de 1994 régit la liberté de transit. Ce principe est simple, mais dans la pratique le défaut de coordination des activités et des prescriptions des organismes présents aux frontières, qui imposent des procédures lentes et compliquées (et dont certaines font double emploi), nuit à la fluidité de la circulation des marchandises. Les négociations en cours sur la facilitation du commerce, dans le cadre de l'OMC, portent entre autres sur ces questions.

Pour ce qui est de la coopération entre les organismes, il est important de faire une distinction entre les différents types de coopération, car les objectifs comme les méthodes varient d'un cas à l'autre. Les principaux cas d'espèce sont les suivants:

- La coopération entre autorités correspondantes, par exemple les services des douanes de deux pays différents;
- La coopération entre les autorités et les organismes d'un même pays;
- La coopération entre les autorités et les organismes, d'une part, et, d'autre part, le secteur privé d'un même pays.

Avantages et coûts

La coopération et la coordination entre les parties prenantes confèrent les avantages ci-après:

- Prévention de la fraude et de la contrebande;
- Renforcement de la sécurité;
- Réduction des retards et des engorgements aux points de franchissement des frontières et aux points de contrôle, due à l'harmonisation des activités et des exigences entre les organismes présents aux frontières;
- Collecte des données intégrée et simplifiée;
- Rationalisation des contrôles matériels;
- Détection de l'évasion fiscale;

⁴² Voir également les documents de l'OMC TN/TF/W/28.

- Protection des intérêts nationaux et de la population;
- Réduction des coûts grâce à un meilleur déploiement des ressources.

Il est presque impossible de quantifier les coûts de l'amélioration de la coordination et de la coopération entre les organismes présents aux frontières. Toutefois, les frais inhérents à ces améliorations seront largement plus que compensés par les économies de temps et d'argent dont profiteront à la fois les pouvoirs publics et la communauté commerçante, et donc, en fin de compte, l'économie d'une manière générale, pour le bien de la société dans son ensemble.

Implications de la mesure

Intérêt commun

Si l'on ne s'attache pas à échanger les informations, à coordonner le travail de mise en œuvre et à harmoniser les procédures, il est impossible de faire, en pratique, le moindre progrès pour atteindre les objectifs susmentionnés. La clef, pour cela, consiste à trouver l'intérêt commun qui peut jouer le rôle de catalyseur pour lancer le processus allant du dialogue à l'action.

Cette clef n'est pas toujours la même, car elle dépend de la situation locale dans de nombreux domaines, mais c'est l'aggravation des préoccupations relatives à la sécurité qui motive actuellement les changements en matière de technologie, d'investissement et de législation nécessaires pour réformer le traitement des mouvements frontaliers des marchandises.

Dans le climat actuel, les programmes comme le Partenariat douanier et commercial contre le terrorisme (CT-PAP) des États-Unis et les propositions de l'Union européenne pour la notification préalable semblent voués à proliférer et il est remarquable que, dans ces deux exemples, le dialogue avec la communauté commerçante sur les implications pratiques a été considéré comme un élément essentiel. Ces systèmes reposent sur un effort de coopération dans lequel toutes les autorités assument la responsabilité de la collecte et de la diffusion des données harmonisées dans un laps de temps qui permet d'éviter les retards pour les expéditions.

Cependant, alors que cette réforme aux fins d'un renforcement de la sécurité donne l'occasion d'améliorer l'efficacité des contrôles concernant d'autres activités frontalières illégales et la fraude économique, c'est également un mécanisme qui peut paralyser les flux commerciaux, faire monter les coûts et diminuer les ressources.

C'est ici que le degré de réussite dépend fondamentalement d'une coopération effective entre les autorités et les organismes nationaux concernés et la communauté commerçante.

En tout état de cause, le but est de trouver un équilibre entre les contrôles et la libre circulation des marchandises. La coopération concernant à la fois l'échange d'informations sur chaque expédition et une approche coordonnée des contrôles aux frontières adjacentes est un facteur capital pour une gestion efficace des risques sans entraîner des retards excessifs ni des coûts de main-d'œuvre.

Même si l'on ne considère pas la sécurité, les initiatives menées par le gouvernement pour diminuer l'importance de la bureaucratie, les doublonnages des contrôles et les présentations multiples des données dans différents formats se sont révélées très efficaces pour améliorer l'efficacité et stimuler les échanges. On compte maintenant dans le monde de nombreuses initiatives visant à imiter l'expérience réussie de Singapour en mettant en œuvre une conception des transactions et des contrôles commerciaux fondée sur le principe du guichet unique.

Le guichet unique

L'élément commun à tous les projets concernant le guichet unique est la reconnaissance par les divers organismes et ministères que leurs prescriptions ne peuvent être suivies d'effets que s'il existe un échange de données recueillies à partir des déclarations et documents du négociant à travers un portail unique, qu'il soit électronique ou manuel. Pour maximiser les avantages que peuvent en tirer les pouvoirs publics et les négociants, il est essentiel que le dispositif comprenne la normalisation des fichiers, domaine dans lequel le modèle de données douanières de l'OMD peut servir de référence.

Cependant, quelque louables que soient les intentions, et quel que soit le niveau de coopération entre les ministères et les organismes publics, il est crucial que le secteur privé participe à cette entreprise dès le début. Le fait que cette participation soit le fait de négociants à titre individuel ou de leurs organismes représentatifs est peut-être moins important que de faire en sorte que toutes les parties prenantes du commerce international y contribuent: importateurs, exportateurs, fabricants, transporteurs, expéditeurs, agents des douanes, organismes qui se portent garants des dettes douanières, exploitants portuaires, exploitants d'aéroports et réalisateurs de logiciels, cette liste n'étant pas exhaustive.

Dans le cadre de l'assistance technique et du renforcement des capacités, beaucoup de projets nés de la volonté des donateurs ne font pas appel au secteur privé pendant la phase de conception, même quand ce dernier est censé jouer un grand rôle dans la réalisation. La consultation entre secteurs public et privé peut améliorer la conception du projet et garantir sa réalisation effective (UNCTAD/LDC/Misc.84).

Vers une gestion efficace des échanges

Un système intégré satisfaisant permettant une gestion efficace des échanges commerciaux internationaux ne vise pas simplement à améliorer les échanges de données; il a pour objectif fondamental de réduire les engorgements et les retards aux frontières et de faciliter la circulation rapide des marchandises sans porter atteinte à la gestion des risques.

Les deux facteurs qui contribuent le plus aux retards et aux engorgements sont le fait que les marchandises sont bloquées en attendant soit le traitement des documents, soit l'inspection matérielle. Cette dernière est particulièrement importante pour certaines catégories de marchandises qui sont passibles d'inspection de la part de plusieurs organismes de contrôle en plus de la douane, par exemple les aliments d'origine animale et les plantes. À défaut de coopération entre les organismes, ces marchandises peuvent être déplacées d'un lieu à un autre et à des

jours différents avant que les procédures de contrôle ne soient terminées. Dans ces cas, c'est la communauté commerçante qui est souvent la meilleure source de renseignements sur la portée d'une approche mieux rationalisée et mieux coordonnée.

Alors que les avantages potentiels d'un bon niveau de coopération et de coordination entre les autorités, les organismes et le secteur privé semblent aller de soi, la création de l'environnement nécessaire et des mécanismes adéquats pose des problèmes.

De nombreux ministères et organismes défendent, bien entendu, leur rôle et leur indépendance, et les avancées en direction d'une approche plus intégrée peuvent faire craindre un changement de fonction ou une perte de statut, cela étant souvent associé à de vraies préoccupations au sujet des conséquences de toute diminution constatée de la qualité ou de la fréquence des contrôles. Il est donc essentiel que tout projet visant à promouvoir les avantages de la coopération soit placé sous l'égide d'un ministère doté du pouvoir d'évaluer chaque cas et d'imposer des solutions.

Instances de coopération

De même, la contribution de la communauté commerçante doit se faire à travers un mécanisme structuré et rationnel. Les meilleurs dispositifs de ce type comportent un comité de liaison permanent composé de représentants de tous les ministères concernés qui travaillent avec les représentants des associations professionnelles. Au-dessous de cet échelon le plus élevé on trouve des groupes de travail chargés de traiter les questions spécifiques; ce deuxième échelon devrait de préférence comprendre des représentants d'entreprises diverses, ce qui permet aussi de disposer d'un vivier pour la gestion de programmes pilotes.

Il convient de souligner que l'idée d'un groupe de liaison qui se réunit régulièrement n'a rien à voir avec des consultations officielles entre les pouvoirs publics et les représentants du secteur privé susceptibles d'être suivies d'une modification de la législation. La fonction fondamentale de ces groupes de liaison est de voir comment se passent les contrôles et les procédures et de trouver des solutions constructives qui peuvent, ou non, avoir des répercussions sur la législation nationale ou exiger la coopération d'autres pays.

La participation d'organisations professionnelles représentatives devrait être une garantie suffisante pour éviter que les intérêts de grandes sociétés multinationales ne pèsent indûment sur les modifications apportées aux procédures internationales de transit aux dépens des petites et moyennes entreprises (PME), mais il revient à l'organe gouvernemental responsable de s'assurer que les opinions de tous les secteurs sont équitablement représentées. Cela pose moins de problèmes quand un organe de facilitation du commerce placé sous l'égide du gouvernement participe aux travaux avec des organismes professionnels financés par le secteur privé.

Les lignes directrices générales concernant les relations entre les autorités douanières et la communauté commerçante sont présentées dans la Convention révisée de Kyoto (de l'OMD) pour la simplification et l'harmonisation des procédures douanières (1999).

Coordination et coopération multinationales

Les observations ci-dessus s'appliquent à la coopération et la coordination au niveau national. Le meilleur exemple d'un mécanisme de ce genre qui fonctionne à un niveau multinational est celui de la gestion et du développement du système TIR dans lequel le groupe de travail 30 est une instance de dialogue entre les autorités douanières des parties contractantes, l'Union internationale des transports routiers en tant qu'administrateur agréé du programme TIR, et les représentants nationaux des entreprises de transport qui utilisent les carnets TIR.

C'est grâce aux réunions de ce groupe de travail que les mesures pratiques adoptées pour faire diminuer les risques de fraude et assurer la viabilité à long terme du système TIR ont évolué au moyen d'amendements conformes à la Convention TIR en cas de nécessité. Cela a également permis de montrer que le secteur privé a besoin de travailler en étroite collaboration avec les pouvoirs publics pour régler le commerce international.

De fait, tout le concept de la gestion effective des risques repose sur un degré élevé de coopération et de confiance entre les pouvoirs publics et les entreprises capables de faire la démonstration qu'elles sont honnêtes, efficaces et dignes de confiance dans la manière dont elles satisfont aux obligations que leur imposent leurs activités commerciales internationales.

Qu'il s'agisse d'avoir accès au programme TIR ou au statut d'expéditeur ou de destinataire agréé dans le cadre du système de transit communautaire ou commun, il faut en passer par un processus de contrôle initial de sécurité suivi de vérifications périodiques, moyennant quoi ceux qui répondent aux normes requises peuvent être dispensés de divers contrôles qui vont de l'obligation de déposer des garanties financières jusqu'à celle de présenter les marchandises à la douane. Toutes ces mesures de facilitation des échanges contribuent à accélérer la circulation des marchandises et à réduire les coûts du commerce international.

Une nouvelle étape, peut-être logique, consiste à délocaliser le contrôle initial de sécurité et les vérifications ultérieures auprès du secteur privé. Ce qui plaide en faveur de cette démarche, c'est qu'elle permet de libérer encore plus de moyens pour les concentrer sur les expéditions censées présenter plus de risques. C'est déjà, dans une certaine mesure, ce qui se passe, certaines entreprises agréées du secteur privé participant à l'évaluation destinée à savoir si les chaînes d'approvisionnement et les sites réservés à la manutention des marchandises sont sûrs. Cela peut ensuite amener les expéditions à suivre les itinéraires qui permettent de bénéficier d'un traitement préférentiel en transit et au point de destination.

Références et outils

La Convention révisée de Kyoto (de l'OMD) pour la simplification et l'harmonisation des procédures douanières (1999)

prévoit les normes internationales et les pratiques recommandées pour les relations entre les autorités douanières et les tierces parties. www.wcoomd.org.

Le Modèle de données douanières de l'OMD

est une norme douanière mondiale pour permettre de répondre aux exigences réduites en matière de données et pour la présentation sur support électronique des déclarations et des justificatifs; il devrait constituer la base du développement des messages électroniques communs fondés sur les normes internationales. www.wcoomd.org.

La Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières (CEE-ONU 1982)

prévoit les normes internationales destinées à faciliter le franchissement des frontières internationales pour les marchandises.

La formule-cadre des Nations Unies pour les documents commerciaux (UNLK, ISO 6422)

est une norme internationale pour les documents douaniers et commerciaux, qui comprend un certain nombre de normes et de codes internationaux destinés à permettre de concevoir des séries alignées de formules utilisant une matrice (document de base). Elle peut également être utilisée comme modèle pour la présentation de l'affichage visuel dans les applications informatiques.

Le Répertoire de données commerciales de l'ONU (TDED-ONU, ISO 7372)

contient des éléments standard qui peuvent être utilisés aux fins de toute méthode d'échange de données sur papier ou d'autres supports.

Le guichet unique (recommandation 33 du CEFAC-ONU)

permet aux parties concernées par le commerce et le transport de communiquer, à un point d'entrée unique, des informations et documents uniformisés nécessaires à toutes les formalités requises en cas d'importation, d'exportation et de transit. Lorsque les informations sont sur support électronique, les données individuelles ne sont soumises qu'une fois. Ce système peut également offrir une plate-forme permettant de coordonner les contrôles pratiqués par les différents organismes concernés et le paiement des droits, taxes et frais. www.unece.org/cefact.

La loi type du CNUDCI sur le commerce électronique

prévoit des normes grâce auxquelles la valeur juridique des messages électroniques peut être estimée et des règles pour le commerce électronique dans des domaines particuliers, y compris le transport des marchandises. www.uncitral.org.

La loi type du CNUDCI sur les signatures électroniques

établit des critères de fiabilité technique concernant l'équivalence entre les signatures électroniques et les signatures manuscrites. www.uncitral.org.

APPENDICE I

Mandat et modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges à l'OMC

Annexe D⁴³

Modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges

1. Les négociations viseront à clarifier et à améliorer les aspects pertinents des articles V, VIII et X du GATT de 1994 en vue d'accélérer encore le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit⁴⁴. Les négociations viseront aussi à accroître l'assistance technique et le soutien pour le renforcement des capacités dans ce domaine. Les négociations viseront par ailleurs à définir des dispositions pour une coopération effective entre les autorités douanières ou toutes autres autorités appropriées sur les questions de facilitation des échanges et de respect des procédures douanières.
2. Les résultats des négociations tiendront pleinement compte du principe du traitement spécial et différencié pour les pays en développement et les pays les moins avancés. Les membres reconnaissent que ce principe devrait aller au-delà de l'octroi des périodes de transition traditionnelles pour la mise en œuvre des engagements. En particulier, l'étendue des engagements et le moment auquel ils seront contractés seront liés aux capacités de mise en œuvre des membres en développement et des membres les moins avancés. Il est convenu en outre que ces membres ne seraient pas obligés d'entreprendre des investissements dans des projets d'infrastructure dépassant leurs moyens.
3. Les pays les moins avancés membres ne seront tenus de contracter des engagements que dans la mesure compatible avec les besoins du développement, des finances et du commerce de chacun d'entre eux ou avec leurs capacités administratives et institutionnelles.
4. En tant que partie intégrante des négociations, les membres chercheront à identifier leurs besoins et priorités en matière de facilitation des échanges, en particulier ceux des pays en développement et des pays les moins avancés, et traiteront également les préoccupations des pays en développement et des pays les moins avancés relatives aux conséquences des mesures proposées du point de vue des coûts.
5. Il est reconnu que l'octroi d'une assistance technique et d'un soutien pour le renforcement des capacités est vital pour les pays en développement et les pays les moins avancés pour leur permettre de participer pleinement aux négociations et d'en tirer parti.

⁴³ La décision du Conseil général concernant le Programme de travail de Doha, également appelé «l'ensemble de résultats de juillet 2004», WT/L/579, 2 août 2004.

⁴⁴ Il est entendu que cela est sans préjudice du format possible du résultat final des négociations et permettrait d'envisager diverses formes de résultats.

Les membres, en particulier les pays développés, s'engagent donc à assurer de manière adéquate un tel soutien et une telle assistance pendant les négociations⁴⁵.

6. Un soutien et une assistance devraient aussi être accordés pour aider les pays en développement et les pays les moins avancés à mettre en œuvre les engagements résultant des négociations, conformément à leur nature et à leur portée. Dans ce contexte, il est reconnu que les négociations pourraient aboutir à certains engagements dont la mise en œuvre exigerait un soutien pour le développement des infrastructures de la part de certains membres. Dans ces cas limités, les pays développés membres mettront tout en œuvre pour assurer un soutien et une assistance directement liés à la nature et à la portée des engagements pour permettre la mise en œuvre. Il est entendu, toutefois, que dans les cas où le soutien et l'assistance requis pour ces infrastructures ne sont pas mis à disposition, et où un membre en développement ou moins avancé continue de ne pas avoir la capacité nécessaire, la mise en œuvre ne sera pas exigée. Alors que tout sera fait pour assurer le soutien et l'assistance nécessaires, il est entendu que les engagements des pays développés concernant l'octroi d'un tel soutien ne sont pas illimités.

7. Les membres conviennent d'examiner le caractère effectif du soutien et de l'assistance accordés et leur capacité d'appuyer la mise en œuvre des résultats des négociations.

8. Afin de rendre plus effectifs et plus opérationnels l'assistance technique et le renforcement des capacités et d'assurer une meilleure cohérence, les membres inviteront les organisations internationales pertinentes, y compris la Banque mondiale, la CNUCED, le FMI, l'OCDE et l'OMD à entreprendre un effort de collaboration à cet égard.

9. Il sera dûment tenu compte des travaux pertinents de l'OMD et des autres organisations internationales pertinentes dans ce domaine.

10. Les paragraphes 45 à 51 de la Déclaration ministérielle de Doha s'appliqueront à ces négociations. À sa première réunion après la session de juillet du Conseil général, le Comité des négociations commerciales établira un groupe de négociation sur la facilitation des échanges et en désignera le président. À sa première réunion, le groupe de négociation conviendra d'un plan de travail et d'un calendrier des réunions.

⁴⁵ En relation avec ce paragraphe, les membres notent que le paragraphe 38 de la Déclaration ministérielle de Doha répond aux préoccupations pertinentes des membres en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités.