



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
22 avril 2014
Français
Original: anglais

Conseil du commerce et du développement
Commission du commerce et du développement
Réunion d'experts pluriannuelle sur les transports
et la facilitation du commerce
Deuxième session
Genève, 1^{er}-3 juillet 2014
Point 3 de l'ordre du jour provisoire

Les règles de facilitation du commerce: options et besoins

Note du Secrétariat de la CNUCED

Résumé

Face à une mondialisation des systèmes de production et des chaînes d'approvisionnement qui exige un accès à des réseaux logistiques internationaux, il importe plus que jamais d'instituer des procédures d'importation, d'exportation et de transit rapides et fiables aux frontières. Dans cet esprit, la facilitation du commerce contribue à améliorer les procédures administratives tout en réduisant les risques de fraude douanière. Elle est de plus en plus considérée comme un outil de développement, la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges nécessitant d'investir dans les capacités humaines et institutionnelles.

La notion de facilitation du commerce a progressivement trouvé place dans les accords commerciaux régionaux et multilatéraux, notamment l'Accord sur la facilitation des échanges adopté à la neuvième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui s'est tenue à Bali (Indonésie) du 3 au 7 décembre 2013. La CNUCED soutient ce principe, notamment en participant à l'élaboration de plans nationaux de mise en œuvre, en faisant une plus grande place aux comités nationaux de la facilitation des échanges, en renforçant les capacités des pays concernés et en favorisant l'adoption de systèmes douaniers automatisés.

Le présent document expose succinctement les questions clés que les experts pourraient examiner aux fins de la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges grâce à l'élaboration de plans nationaux, de façon à intégrer la facilitation du commerce dans les stratégies nationales de développement.



Introduction

1. La facilitation du commerce joue un rôle essentiel dans le développement et la compétitivité commerciale des pays en développement. Compte tenu de la répartition géographique des systèmes de production et du fait que la mondialisation des chaînes de valeur exige un accès à des chaînes d'approvisionnement régionales et mondiales et à des réseaux logistiques internationaux, il importe plus que jamais d'instituer des procédures d'importation, d'exportation et de transit rapides et fiables aux frontières.

2. Les membres de l'OMC ont conclu les négociations sur l'Accord sur la facilitation des échanges (WT/MIN(13)/36-WT/L/911) à Bali (Indonésie), en décembre 2013. Grâce à cette avancée, la facilitation du commerce occupe une place plus importante dans les politiques commerciales nationales et internationales. En outre, des mesures visant à faciliter les échanges sont de plus en plus souvent incluses dans les accords commerciaux régionaux (ACR) depuis une dizaine d'années. S'il est vrai que la multiplication des ACR peut engendrer des problèmes inattendus sur le plan de la gestion de procédures diverses, l'inclusion de la notion de facilitation du commerce dans les ACR peut favoriser les réformes administratives et une harmonisation plus poussée des règles à l'échelon mondial. Cette notion est désormais largement considérée comme un élément central des politiques nationales, régionales et multilatérales qui régissent les investissements dans les infrastructures immatérielles.

3. La facilitation du commerce a pour principale répercussion sur les échanges internationaux de permettre aux fabricants et aux négociants d'acheter et de vendre leurs biens et services à l'étranger plus facilement, de manière plus fiable et à moindre coût. Comme les droits de douane diminuent et que les échanges de biens manufacturés et intermédiaires deviennent de plus en plus tributaires de facteurs tels que la fiabilité et la rapidité, les mesures de facilitation des échanges gagnent en importance. Les coûts commerciaux réels dépendent étroitement de différents indicateurs sur la facilitation des échanges et des transports.

4. Le présent document expose brièvement certaines questions clés qui serviront de toile de fond à la deuxième session de la Réunion d'experts pluriannuelle sur les transports, la logistique commerciale et la facilitation du commerce, mais il traite principalement de la facilitation du commerce. Durant la réunion, les experts examineront les questions ci-après: Comment bien mettre en œuvre les mesures visant à faciliter les échanges, par exemple grâce à l'élaboration de plans nationaux de mise en œuvre? Comment inclure la facilitation du commerce dans les stratégies nationales de développement des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés (PMA) et d'autres petits pays économiquement et structurellement faibles et vulnérables? Quelle incidence la facilitation du commerce a-t-elle sur les échanges?

5. La présente note comporte quatre chapitres de fond et un dernier chapitre présentant les conclusions:

- a) Chapitre I – Les coûts et avantages des réformes visant à faciliter les échanges et leur incidence sur le développement;
- b) Chapitre II – Les engagements multilatéraux et régionaux en matière de facilitation des échanges;
- c) Chapitre III – La mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges;
- d) Chapitre IV – Les comités nationaux de la facilitation des échanges;
- e) Chapitre V – La voie à suivre.

I. Les coûts et avantages des réformes visant à faciliter les échanges et leur incidence sur le développement

6. Les réformes en matière de facilitation du commerce sont entreprises pour diverses raisons:

a) Afin de répondre aux demandes des négociants souhaitant que les formalités commerciales soient plus efficaces et qu'elles soient assorties de procédures de contrôle du commerce extérieur plus transparentes, moins lourdes et plus prévisibles;

b) Afin d'améliorer l'efficacité administrative et, partant, de permettre aux autorités réglementaires d'exercer un meilleur contrôle sur les transactions commerciales internationales, d'assurer la sécurité publique en mettant au jour les pratiques illicites et d'augmenter les recettes, objectif primordial des administrations douanières nationales. Les mesures de facilitation des échanges réduisent les risques de fraude douanière induits par les personnes qui sous-évaluent leurs biens ou qui communiquent de faux renseignements dans leurs déclarations d'importation;

c) Les réformes visant à faciliter le commerce sont de plus en plus considérées comme un outil de développement; la mise en œuvre de la plupart des mesures prises à cet égard nécessite en effet d'investir dans les capacités humaines et institutionnelles pour promouvoir la bonne gouvernance, ce qui, en soi, contribue directement et à long terme au développement d'un pays.

A. La facilitation des échanges et le commerce international

7. L'incidence de la facilitation des échanges sur le commerce international s'explique fort simplement: si les fabricants et les négociants - importateurs ou exportateurs - ont la possibilité d'acheter et de vendre leurs biens et services à l'étranger plus facilement, de manière plus fiable et à moindre coût, ils sont plus susceptibles d'en tirer parti. Les coûts commerciaux dépendent étroitement de différents indicateurs sur la facilitation des échanges et des transports, comme l'attestent largement les recherches récentes, le rapport Doing Business, l'Indice de performance logistique de la Banque mondiale ou l'Indice de connectivité des transports maritimes réguliers de la CNUCED (Arvis *et al.*, 2013).

8. Selon les estimations effectuées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), une mise en œuvre intégrale des mesures de facilitation des échanges pourrait se traduire par une réduction des coûts commerciaux de 14,1 % dans les pays à faible revenu, de 15,1 % dans les pays à revenu moyen inférieur et de 12,9 % dans les pays à revenu moyen supérieur. Au niveau mondial, "une réduction de 1 % de ces coûts augmenterait le revenu mondial de plus de 40 milliards de dollars, une augmentation dont bénéficieraient en grande partie les pays en développement". (OCDE, 2013).

9. Les données empiriques tirées d'études économétriques indiquent que les réformes qui visent à faciliter le commerce peuvent générer d'importants gains économiques grâce à l'accroissement des échanges et des revenus réels. Ces études donnent en outre à penser que l'amélioration de la facilitation des échanges devrait bénéficier à la fois aux pays en développement et aux pays développés. Les deux groupes de pays devraient en effet enregistrer une hausse de leurs exportations. Certaines parties ont dit craindre que les importations des pays en développement augmentent plus rapidement que leurs exportations, ce qui pourrait engendrer des problèmes de balance des paiements pour ces derniers. Cet argument est cependant discutable, car la balance des paiements est plutôt déterminée par les forces macroéconomiques nationales et, plus fondamentalement, par le rapport épargne/investissement. La facilitation du commerce n'a donc presque aucune

incidence sur la balance des paiements, si ce n'est qu'à très court terme, lorsque les variables macroéconomiques, comme le taux de change, font l'objet d'ajustements (Hoekman et Shepherd, 2013).

B. Les coûts de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges et les recettes douanières

10. La plupart des mesures visant à faciliter les échanges nécessite un investissement initial pour le recrutement, la formation et l'affectation du personnel et pour le matériel informatique. En général, ces investissements devraient être récupérés à court ou à moyen terme grâce aux gains d'efficacité et à l'accroissement des recettes. Les coûts initiaux engendrés par l'introduction de réformes visant à faciliter le commerce dépendent d'une vaste gamme de facteurs, notamment:

a) Le point de départ: rares sont les pays qui repartent à zéro, les réformes s'appuyant souvent sur les programmes en place. Les ressources supplémentaires nécessaires peuvent varier considérablement selon ce point de départ;

b) Le délai de mise en œuvre et les ressources utilisées: les mesures mises en œuvre rapidement par des consultants internationaux peuvent se révéler plus onéreuses que celles appliquées plus progressivement par des experts nationaux;

c) L'objectif: une réforme visant simplement à respecter des obligations multilatérales peut être moins coûteuse qu'une réorganisation plus ambitieuse qui irait au-delà des prescriptions juridiques minimales, mais qui accorderait généralement un avantage concurrentiel au pays concerné.

11. À la lumière de ce qui précède et des résultats des 26 plans nationaux de mise en œuvre en matière de facilitation des échanges élaborés par la CNUCED en 2012 et 2013 (CNUCED, 2013a), on peut estimer que les coûts de mise en œuvre qu'un pays donné devrait assumer pour respecter ses obligations résultant de l'Accord sur la facilitation des échanges varieraient entre 1 et 15 millions de dollars (CNUCED, à paraître).

12. Une fois en place, la majorité des mesures de facilitation des échanges se traduiront par des économies en temps et en argent, car elles permettront d'améliorer les solutions informatiques comme les systèmes automatisés, de favoriser une coopération interinstitutions et de simplifier les formalités. Parallèlement à ces économies, un grand nombre des mesures induiront aussi une augmentation des recettes et une meilleure application des réglementations nationales. Les mesures liées à la gestion des risques dans le domaine douanier, par exemple, combinées aux systèmes d'opérateurs économiques agréés, au dédouanement avant arrivée, aux contrôles après dédouanement et à la coopération douanière peuvent contribuer à contrer la sous-évaluation des déclarations d'importation, préoccupation majeure des autorités fiscales.

13. La plupart des mesures de facilitation des échanges présentent un retour sur investissement relativement élevé lorsque les dépenses initiales, les économies ultérieures et l'augmentation des recettes sont également prises en compte. Environ 60 % des projets du Système douanier automatisé (SYDONIA) de la CNUCED sont financés par les administrations douanières des pays en développement eux-mêmes¹.

¹ Voir l'adresse <http://asycuda.org/> (site consulté le 14 avril 2014).

C. Les réformes visant à faciliter le commerce et les progrès accomplis

14. Les réformes en matière de facilitation des échanges sont étroitement liées au développement des institutions du secteur public. Comme elles requièrent un renforcement des capacités humaines, institutionnelles et technologiques, elles sont en effet plus faciles à mettre en œuvre dans les pays déjà plus développés à cet égard. En outre, les volumes commerciaux de ces derniers sont fort probablement plus élevés, ce qui justifie plus facilement un investissement dans les infrastructures et les services d'appui au commerce. À contrario, les nations commerçantes plus petites et moins développées peuvent enregistrer des volumes commerciaux plus faibles et, partant, tirer peu de recettes des droits et des taxes, ce qui signifie qu'il peut a priori être plus difficile de justifier, sur le plan économique, tout investissement dans les domaines de l'informatique, des transports et d'autres infrastructures liées au commerce.

15. La mise en œuvre de telles réformes favorisera toutefois le développement d'un pays à bien des égards, et ce, quel que soit son niveau actuel. L'amélioration des politiques commerciales permettra non seulement de favoriser un développement axé sur le commerce (voir la section A ci-dessus) et d'accroître les recettes (voir la section B ci-dessus), mais aura aussi une incidence directe sur les diverses dimensions du développement humain, institutionnel et technologique (Centre du commerce international, 2014). En voici quelques exemples:

- a) Les règles commerciales claires et transparentes contribuent à transformer une économie informelle en une économie formelle;
- b) Les mécanismes de consultation et de recours, la publication préalable et les points d'information favorisent une bonne gouvernance et la transparence;
- c) Les solutions garantissant les opérations de transit et les opérations douanières peuvent stimuler les investissements dans les secteurs des finances et des assurances;
- d) La coopération interinstitutions favorise l'efficacité et le partage des meilleures pratiques visant à moderniser l'administration publique;
- e) Les solutions informatiques comme la saisie directe par les négociants et le guichet unique incitent les petites et moyennes entreprises à investir dans leurs propres capacités technologiques, ce qui permet d'optimiser l'efficacité de l'ensemble du système commercial et de tirer parti des économies d'échelle découlant des investissements publics;
- f) Un soutien international et une connaissance des meilleures pratiques mondiales contribuent à relever le niveau de compétence des administrations publiques.

16. Compte tenu du lien de réciprocité qui existe entre le développement et la facilitation du commerce, il est clair que les PMA auront plus besoin que les autres pays d'une assistance technique et d'un renforcement de leurs capacités pour mettre en œuvre les mesures prévues dans l'Accord sur la facilitation des échanges (CNUCED, à paraître). Dans le même temps, l'aide publique au développement offerte dans les PMA couvre de nombreuses priorités qui se font concurrence, comme la santé, l'éducation et les infrastructures; la part de l'aide publique au développement affectée aux questions commerciales, en particulier à la facilitation du commerce, est plus faible dans les PMA que dans les autres pays (CNUCED, 2013b). Enfin, une enquête montre que les comités de la facilitation des échanges existant dans les PMA sont moins efficaces que ceux existant dans d'autres pays (voir le chapitre IV).

II. Les engagements multilatéraux et régionaux en matière de facilitation des échanges

A. Les mesures multilatérales visant à faciliter le commerce

17. Sans nier l'importance de l'Accord sur la facilitation des échanges, il faut reconnaître que la notion de facilitation du commerce n'est pas nouvelle; elle apparaît en effet dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (1994), en particulier dans les articles V, VIII et X. Il est donc naturel que le nouvel accord s'inspire de ceux-ci.

18. Les dispositions de l'Accord sur la facilitation des échanges sont toutefois plus détaillées que celles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et elles ajoutent une importante dimension multilatérale aux nombreux accords de facilitation des échanges qui existent déjà aux niveaux bilatéral, régional et international, dont un grand nombre ont été inspirés par les négociations de l'OMC qui ont eu lieu au fil des ans.

19. L'Accord sur la facilitation des échanges n'est pas le seul instrument juridique international qui existe dans ce domaine. De nombreux accords conclus sous les auspices de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), tels que la Convention de Kyoto et la Convention de Kyoto révisée, prévoient d'importantes mesures de facilitation des échanges². L'Organisation des Nations Unies, en particulier par le biais de la Commission économique pour l'Europe et du Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU), gère un grand nombre de recommandations et de normes sur la facilitation du commerce qui sont applicables à l'échelle internationale³. La nature des obligations juridiquement contraignantes fait cependant en sorte que les dispositions de l'Accord sont mises en œuvre dans le cadre des politiques commerciales et des programmes de développement nationaux.

20. La CNUCED œuvre en faveur de la facilitation du commerce et de l'efficacité commerciale depuis de nombreuses années. Le Programme pour la facilitation du commerce et le Groupe de travail spécial sur l'efficacité commerciale ont ainsi conduit à l'adoption, en 1994, de la Déclaration ministérielle de Columbus sur l'efficacité commerciale. Celle-ci a, à son tour, contribué à l'inclusion de la facilitation du commerce dans le programme de travail de l'OMC lors de sa première Conférence ministérielle, qui a eu lieu à Singapour en 1996. Ce principe a ainsi acquis une notoriété accrue et a commencé à figurer en bonne place dans le programme de travail de nombreuses institutions et dans divers ACR, avant de déboucher sur l'Accord sur la facilitation des échanges.

21. La CNUCED, en collaboration avec d'autres partenaires visés à l'annexe D de la Décision sur le Programme de travail de Doha⁴, aide les pays en développement et les PMA à participer activement aux négociations sur la facilitation des échanges se déroulant dans le cadre de l'OMC. Le programme d'assistance technique de la CNUCED a également pour objectif de préparer les pays bénéficiaires à assumer leurs obligations découlant de l'Accord. En 2012 et 2013, la CNUCED a ainsi aidé près de 30 pays à élaborer leurs plans nationaux de mise en œuvre en matière de facilitation des échanges ainsi qu'à accroître les connaissances et les compétences des décideurs nationaux. Des activités destinées à

² Voir l'adresse http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new.aspx (site consulté le 14 avril 2014).

³ Voir l'adresse <http://www.unece.org/cefact.html> (site consulté le 14 février 2014).

⁴ Décision du Conseil général de l'OMC sur le Programme de travail de Doha («Ensemble de résultats de juillet»), 1^{er} août 2004, annexe D, établissant les organisations internationales compétentes invitées à collaborer en matière d'assistance technique et de renforcement des capacités, y compris le Fonds monétaire international, l'OCDE, la CNUCED, l'OMD et la Banque mondiale.

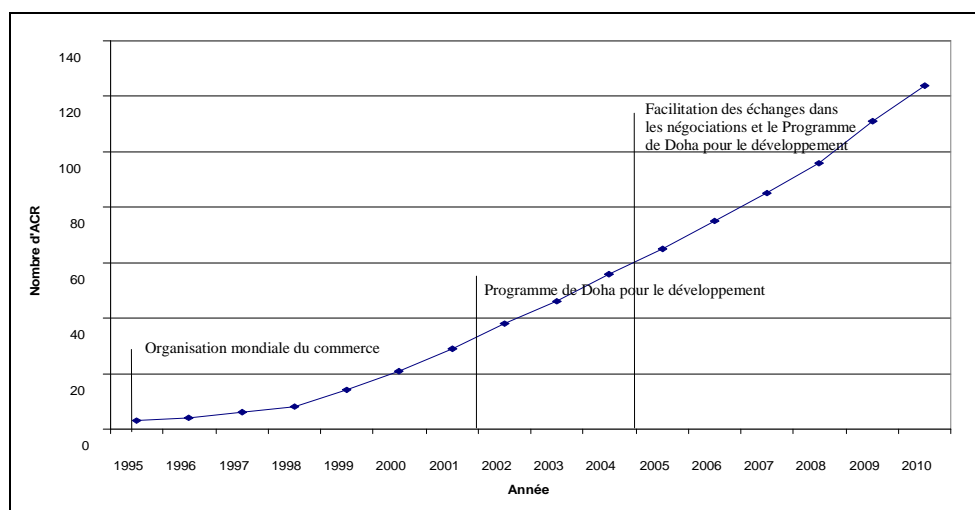
améliorer la coordination entre les acteurs de la facilitation du commerce de ces pays et à renforcer les réseaux de collaboration sont également venues compléter ces efforts.

B. Les accords commerciaux régionaux et les mesures de facilitation des échanges

22. L'augmentation constante du nombre d'ACR et l'inclusion, dans ces accords, de dispositions relatives aux procédures douanières et à la facilitation du commerce constituent le pas en avant le plus important des dernières décennies pour le commerce international. La figure 1 montre que le nombre d'ACR qui comportent de telles dispositions a considérablement augmenté, en particulier depuis le lancement des négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges dans le cadre du Programme de Doha pour le développement.

Figure 1

Nombre croissant d'ACR prévoyant des mesures douanières et d'autres mesures de facilitation des échanges



Source: Secrétariat de la CNUCED, d'après la base de données de l'OMC sur les ACR (<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>).

23. Neufeld (2014) indique que, vers la fin des années 1990, les ACR incluaient régulièrement un volet «facilitation du commerce», montrant ainsi que les gouvernements étaient de plus en plus conscients de la nécessité de modifier leurs politiques commerciales de manière à réduire les lourdeurs administratives. Les négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges ont relancé les initiatives en ce sens, ce qui s'est traduit par une accélération des réformes visant à faciliter le commerce aux niveaux multilatéral et régional. Presque tous les pays sont aujourd'hui parties à un ou plusieurs ACR. Au total, fin juin 2013, 259 accords avaient été notifiés dans la base de données de l'OMC sur les ACR⁵.

24. De nombreux ACR reflètent bien l'évolution de la situation internationale et cherchent à mettre en œuvre, en amont, les mesures en cours de négociation au niveau international, en les adaptant parfois, à un degré plus ou moins grand, au contexte régional, montrant ainsi qu'il est plus facile de parvenir à un accord avec un petit groupe de pays qui se trouvent souvent à un stade de développement similaire.

⁵ Voir l'adresse <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> (site consulté le 14 avril 2014).

25. Cependant, la multiplication des règles et des engagements en matière de facilitation du commerce peut aussi entraîner des chevauchements, des complications et la nécessité de modifier certains accords. Cet écheveau de règles, qui montre à quel point il est compliqué d'appliquer plusieurs accords commerciaux comportant des dispositions sur les mêmes questions, peut donner lieu à des chevauchements, à un manque de transparence, à des incohérences et, enfin, à des résultats contradictoires entre les partenaires commerciaux. Ce risque est particulièrement présent lorsque différents organismes gouvernementaux sont chargés de mettre en œuvre divers accords régionaux et internationaux portant sur les mêmes éléments, et ce, sans une coordination nationale et sans la cohérence nécessaire.

26. La publication de la CNUCED intitulée *La facilitation du commerce dans les accords commerciaux régionaux* (2011) donne un bon aperçu des problèmes que soulève l'harmonisation des engagements contractés en matière de facilitation des échanges aux niveaux régional et multilatéral. Cette étude conclut que, s'il est certes avantageux de rechercher l'efficacité commerciale par le biais d'accords régionaux et multilatéraux sur la facilitation des échanges, il est important de corriger au niveau national les éventuelles incohérences entre ces engagements.

III. La mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges

27. Il importe de souligner que le champ d'application de la facilitation du commerce est plus vaste que celui prévu dans les dispositions de l'Accord. Ainsi, pour cerner l'étendue des initiatives prises dans ce domaine, le CEFAC-ONU, en coopération avec la CNUCED, a élaboré le *Recueil des recommandations relatives à la facilitation du commerce* (2002). Celui-ci contient une liste structurée de 270 recommandations qui sont proposées à ce sujet dans divers instruments juridiques relevant d'onze organisations et organismes internationaux qui avaient été chargés de formuler de telles recommandations⁶.

28. L'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges arrive à point nommé, alors que l'accroissement constant des échanges commerciaux incite de plus en plus tous les pays du monde à instituer des procédures d'importation, d'exportation ou de transit plus rapides et plus fiables aux frontières; à établir et maintenir des partenariats commerciaux dans le cadre de réseaux de négociants plus complexes établis dans différents pays; et à accroître la transparence et la prévisibilité en harmonisant les protocoles et en simplifiant les procédures commerciales. L'Accord constitue une occasion unique pour tous les membres de l'OMC, en raison non seulement de son à-propos, mais aussi de la possibilité offerte aux pays qui s'engagent à le respecter d'améliorer leurs débouchés commerciaux. Les mesures de facilitation des échanges prévues par l'Accord qui sont mises en œuvre servent de fondement lorsque de nouvelles initiatives sont prises en ce sens. Le respect intégral de l'Accord par la mise en œuvre des mesures et des réformes requises peut, à terme, renforcer les relations commerciales entre les partenaires commerciaux existants, voire permettre d'en créer de nouvelles.

29. Il est donc essentiel que l'Accord soit appliqué pour que des initiatives commerciales puissent être prises à l'échelon national, régional et international. L'Accord devrait être mis en œuvre non pas uniquement pour garantir le respect de ses dispositions, mais aussi pour harmoniser les procédures commerciales avec les meilleures pratiques internationales, de façon à parvenir à un degré plus élevé de facilitation du commerce. Il devrait également être mis en œuvre dans un esprit de transparence et de bonne gouvernance qui incitera les acteurs publics et privés à œuvrer ensemble en faveur d'une

⁶ Voir l'adresse <http://www.unecce.org/index.php?id=13849> (site consulté le 14 avril 2014).

réforme nationale qui pourrait conduire à un système commercial international plus efficace et plus rationnel.

A. Les actions requises avant et après l'entrée en vigueur de l'Accord sur la facilitation des échanges

30. L'Accord sera mis en œuvre en plusieurs étapes suite à la conclusion des négociations à Bali. À cet égard, l'Accord prévoit un certain nombre d'engagements et de délais importants que les États membres de l'OMC devront respecter. Après son entrée en vigueur, l'Accord liera les parties, mais les étapes de son application varieront selon que la partie est considérée comme un pays développé, un pays en développement ou un PMA et en fonction du délai de mise en œuvre établi par ceux-ci.

31. Les procédures de l'OMC exigent dans un premier temps que l'Accord, lorsque l'examen juridique aura été effectué sans l'affecter quant au fond, soit incorporé dans l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (1994) par le biais d'un Protocole d'amendement devant être adopté par le Conseil général au plus tard le 31 juillet 2014. Le Protocole sera ensuite ouvert à l'acceptation par les membres de l'OMC entre le 1^{er} août 2014 et le 31 juillet 2015. Pour qu'il puisse entrer en vigueur, l'Accord devra être accepté par une majorité des deux tiers des États membres de l'OMC, c'est-à-dire par 107 États membres. Il pourrait donc entrer en vigueur entre le 31 juillet 2014 et le 31 juillet 2015, si deux tiers des membres notifient leur acceptation de l'Accord au Secrétariat de l'OMC, ou immédiatement après le 31 juillet 2015. Toutefois, si deux tiers des membres ne l'ont pas accepté au 31 juillet 2015, l'Accord pourra entrer en vigueur lorsqu'il aura été ratifié par deux tiers des membres.

32. Les pays développés sont tenus de mettre en œuvre toutes les dispositions de l'Accord dès son entrée en vigueur.

33. Chaque pays en développement et PMA désignera lui-même la catégorie dont relèvera chacune des dispositions de l'Accord, déterminant ainsi le moment de sa mise en œuvre:

- a) Dispositions de la catégorie A: Mise en œuvre au moment de l'entrée en vigueur;
- b) Dispositions de la catégorie B: Mise en œuvre à une date postérieure;
- c) Dispositions de la catégorie C: Mise en œuvre à une date postérieure en fonction de l'acquisition de la capacité, grâce à la fourniture d'une assistance technique et d'un soutien par les donateurs.

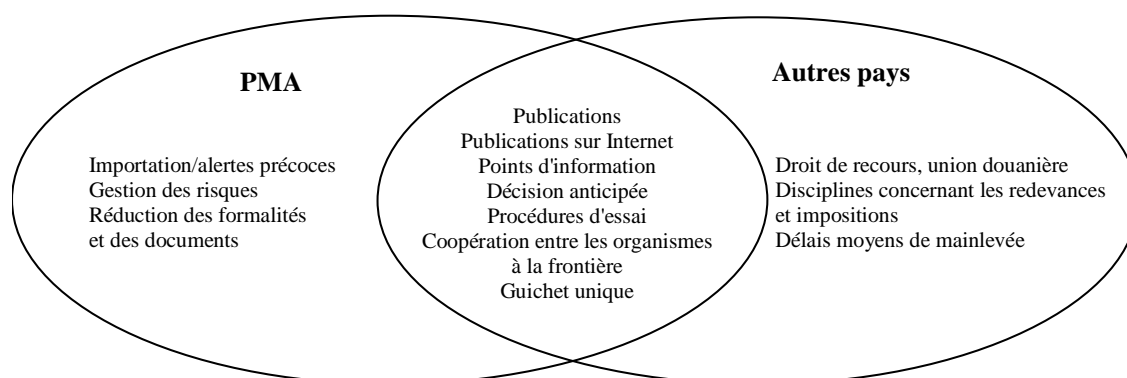
34. Le traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement et aux PMA en fonction de leur capacité de mise en œuvre respective est une composante essentielle de l'Accord, comme l'indiquent en particulier la disposition permettant à ces pays de demander une assistance technique pour le renforcement des capacités (sect. II, par. 9, de l'Accord) ainsi que la disposition prévoyant la fourniture d'une assistance par les membres donateurs et les organisations internationales et régionales telles que la CNUCED (sect. II, par. 10, de l'Accord). Ces dispositions garantissent que les donateurs fourniront une assistance aux pays en développement et aux PMA pour les dispositions de l'Accord que ces pays désigneront comme relevant de la catégorie C. On considère que ces dispositions sont souvent techniquement ou financièrement difficiles à mettre en œuvre.

35. Une étude de la CNUCED, fondée sur des résultats dont l'origine ne peut être précisée en raison du caractère confidentiel des projets d'assistance technique ayant permis d'élaborer 26 plans de mise en œuvre en matière de facilitation des échanges destinés à des

pays en développement et à des PMA, décrit un grand nombre des problèmes que ceux-ci ont soulevés relativement à la mise en œuvre des dispositions de l'Accord. La figure 2 ci-après présente les dix principales mesures pour lesquelles les pays en développement et les PMA ont estimé avoir le plus besoin d'une assistance technique et d'un soutien de la part des donateurs pour le renforcement des capacités.

Figure 2

Dix principales mesures pour lesquelles les PMA et d'autres pays auront besoin d'une assistance technique et d'un soutien pour le renforcement des capacités



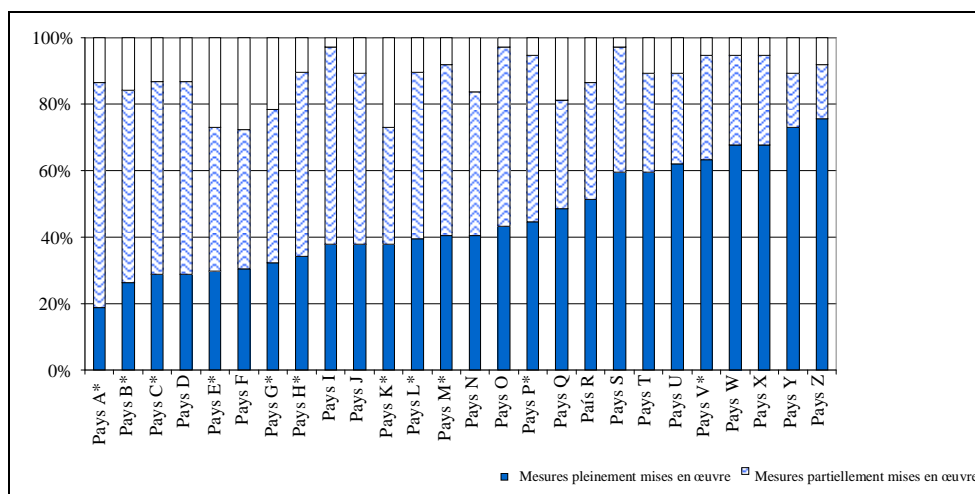
Source: The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation (CNUCED, à paraître).

B. La facilitation du commerce dans les pays en développement avant l'Accord sur la facilitation des échanges

36. En 2011, grâce aux fonds mis à disposition par l'Union européenne, la Norvège, la Suède et le Compte de l'ONU pour le développement, la CNUCED a dirigé un projet, réalisé en collaboration avec les organisations visées à l'annexe D de la Décision sur le Programme de travail de Doha, destiné à aider les pays en développement et les PMA à élaborer des plans nationaux de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges proposées dans le cadre des négociations de l'OMC (CNUCED, à paraître). Cet exercice a permis à la CNUCED de constater qu'à l'heure actuelle, moins de 50 % des mesures de ce type négociées à l'OMC étaient pleinement appliquées dans la majorité des pays participants, à savoir des PMA, des pays en développement à revenu intermédiaire, des pays sans littoral et des petits pays insulaires d'Afrique, d'Asie, des Caraïbes et d'Amérique latine⁷. Comme le montre la figure 3, le taux des mesures pleinement mises en œuvre varie entre 19 et 76 %, tandis que le taux des mesures partiellement mises en œuvre, par pays, varie entre 16 et 68 %.

⁷ Cette analyse est fondée sur les données recueillies auprès des 26 pays participant au projet. L'origine des données ne peut être précisée en raison du caractère confidentiel des plans nationaux.

Figure 3
Taux de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges, par pays

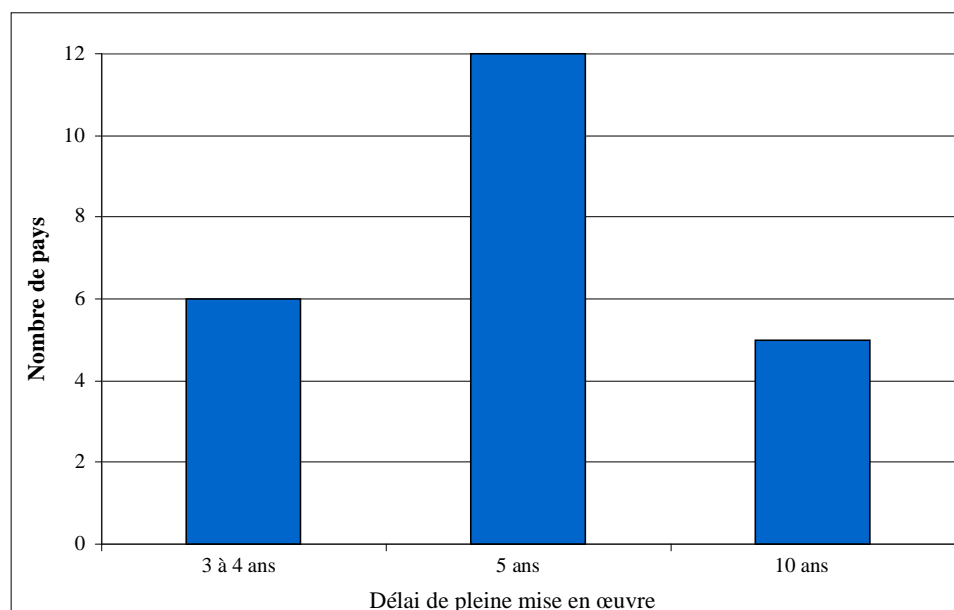


Source: The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation (CNUCED, à paraître).

Note: * = PMA

37. Un rapport à paraître de la CNUCED, intitulé «The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation», présente de nouvelles données sur la mise en œuvre des mesures dans ces pays. Non seulement il donne un aperçu du taux de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges prises par les pays concernés, mais il analyse aussi les besoins, les priorités, les coûts et les délais qui auraient une incidence sur l'établissement des stratégies ou des délais de mise en œuvre pour les autres mesures prévues à cet égard. Par exemple, lorsque les pays ont été priés d'évaluer le délai requis pour une pleine mise en œuvre, 78 % d'entre eux ont indiqué qu'ils auraient besoin d'un délai de cinq ans, tandis que 22 % ont avancé une estimation plus prudente de dix ans (fig. 4).

Figure 4
Estimation du délai requis pour une pleine mise en œuvre



Source: The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation (CNUCED, à paraître).

Note: Le délai de mise en œuvre est établi à partir des données communiquées par les pays visés par l'étude.

C. Un engagement en matière de mise en œuvre et le respect de cet engagement

38. Il est crucial que les pays s'engagent à mettre l'Accord en œuvre. Cet engagement devrait refléter la ferme volonté d'un pays de mener à bien l'ensemble du processus de mise en œuvre au lieu de simplement respecter les dispositions de l'Accord. Pour veiller à ce que des progrès soient accomplis à cet égard, l'Accord permet aux pays en développement membres de l'OMC de s'engager à appliquer les mesures en fonction de leur capacité tout en prescrivant aux pays développés et aux organisations internationales d'aider les membres en développement à acquérir la capacité de mise en œuvre nécessaire.

39. La CNUCED travaille étroitement avec les pays en développement et les pays développés pour assurer le respect de cet engagement dans le cadre d'un programme de coopération technique adapté aux besoins de chacun. Ce programme établit le cadre nécessaire à la création et au renforcement de la capacité de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges des pays en développement. La CNUCED a acquis de solides connaissances et une vaste expérience dans le domaine de l'assistance technique et du soutien pour le renforcement des capacités dans les pays en développement, notamment pour établir des comités nationaux de la facilitation des échanges et des transports, évaluer les besoins, élaborer des plans de mise en œuvre, conclure des accords de transit et automatiser les procédures douanières par le biais du programme SYDONIA.

40. SYDONIA est le programme d'assistance technique le plus efficace de l'Organisation. Les différentes versions de son logiciel d'automatisation douanière, à la pointe du progrès, sont utilisées pour gérer les systèmes nationaux de dédouanement dans plus de 90 pays. Les systèmes douaniers automatisés comme SYDONIA peuvent jouer un

rôle important durant la phase de mise en œuvre de l'Accord en aidant les pays en développement, en particulier les PMA, à pleinement respecter celui-ci.

41. L'assistance technique fournie dans le cadre du programme SYDONIA peut être adaptée aux besoins de chaque pays, comme le prescrit l'Accord. S'agissant de l'assistance technique actuellement fournie, il pourrait être nécessaire de réévaluer les besoins des pays utilisateurs de SYDONIA, afin d'améliorer leurs systèmes douaniers automatisés, et d'évaluer ceux des pays venant d'adhérer au programme, conformément aux normes de l'Accord et de l'OMD. Les systèmes actualisés pourraient inclure des fonctions propres au guichet unique comme les portails électroniques, les paiements électroniques, les services Web, la certification électronique, le versement électronique des droits d'accise, le contrôle de l'évaluation et une gestion pluri-institutionnelle des risques. Cet exercice pourrait surtout, grâce au guichet unique, permettre à plusieurs institutions d'interagir et de coordonner leurs activités. Beaucoup de pays en développement pourraient ainsi offrir des services à de multiples institutions intervenant dans la chaîne commerciale et prendre des mesures de facilitation des échanges et d'exécution dans leurs domaines respectifs.

42. En outre, les autorités nationales considèrent que le guichet unique fait partie des principales priorités à mettre en œuvre même si, selon les estimations, cet exercice pourrait coûter plusieurs millions de dollars en raison des réformes auxquelles il faudrait procéder à l'échelle nationale pour appliquer d'autres mesures de facilitation des échanges et de la mise en place de systèmes automatisés destinés à l'administration et aux opérations douanières (CNUCED, à paraître).

43. Bien que l'automatisation des procédures douanières comme les procédures d'importation, d'exportation et de transit ne soit pas une obligation en soi, elle peut faciliter la mise en œuvre de l'Accord. L'utilisation d'un système automatisé de traitement des données douanières comme SYDONIA peut par exemple aider les pays à satisfaire à certaines prescriptions de l'Accord.

IV. Les comités nationaux de la facilitation des échanges

44. Les réformes visant à faciliter le commerce exigent une grande coordination entre les différentes parties prenantes, qui représentent une vaste gamme d'institutions publiques et privées.

45. Les comités nationaux de la facilitation des échanges se sont révélés utiles pour établir et maintenir une voie de communication entre les pouvoirs publics et le secteur privé et, à maintes reprises, pour engager et/ou maintenir un processus de coordination entre toutes les institutions publiques. Ils sont également considérés comme des plates-formes de partage des connaissances et de formation.

A. Les différents types de comités

46. Un comité de la facilitation des échanges est une instance permanente où les parties prenantes des secteurs public et privé peuvent examiner et coordonner les mesures de facilitation des échanges prises au niveau national.

47. Les objectifs et fonctions spécifiques peuvent varier selon le type de comités ou les besoins particuliers du pays concerné. Les comités nationaux de la facilitation des échanges appartiennent généralement à l'une des quatre catégories ci-après⁸:

- a) Comités PRO (organes nationaux de facilitation des échanges);
- b) Comités nationaux de la facilitation des échanges et des transports;
- c) Comités nationaux de la facilitation des échanges;
- d) Groupes de soutien aux négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges.

48. Au début des années 1970, des organes de facilitation des échanges ont été créés pour servir d'instances de concertation entre les ministères et les milieux d'affaires, afin d'assurer la cohérence des mesures prises à cet égard grâce à la coordination et à la coopération. De tels organes ont ainsi été établis dans les pays développés d'Europe et d'Asie, par exemple l'Association japonaise pour la simplification des procédures du commerce international (1971), l'association française spécialiste de la facilitation et de la simplification du commerce international (1972) et l'organe national finlandais chargé de simplifier les procédures commerciales (1973).

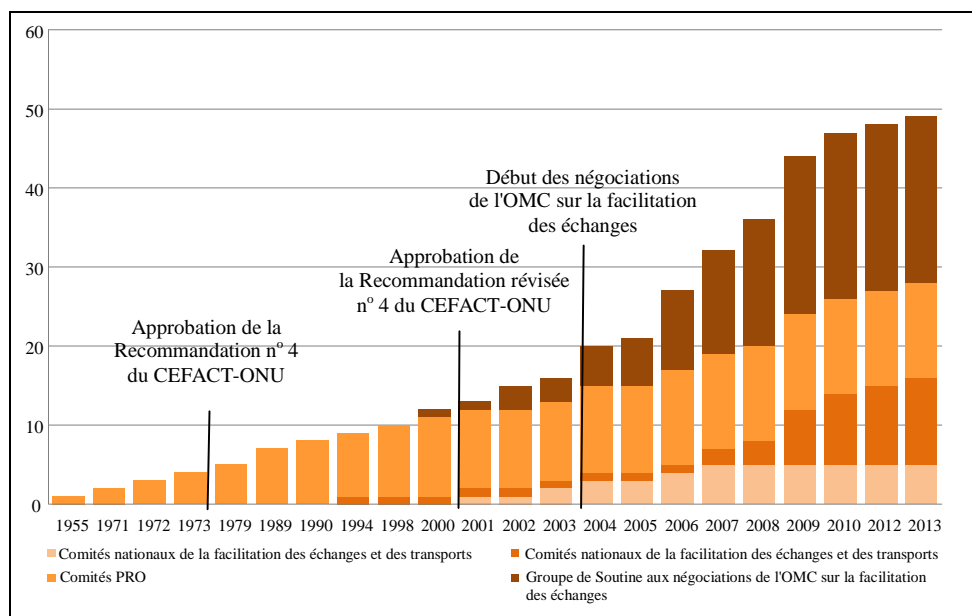
49. En 1974, devant le succès de ces pratiques, la Commission économique pour l'Europe a adopté la Recommandation n° 4 pour conseiller aux pays d'établir des organes nationaux de facilitation des échanges (les comités PRO), afin d'harmoniser les documents commerciaux, le traitement automatisé des données douanières et le codage de l'information. Depuis lors, de nombreux comités PRO ont été établis dans des pays développés et en développement, même si beaucoup d'entre eux ont ultérieurement cessé leurs activités.

B. De la recommandation à l'obligation

50. Entre les années 1980 et le début des années 2000, le nombre d'organes nationaux chargés de la facilitation des échanges n'a que modestement augmenté (fig. 5), mais leur importance a souvent été mise en évidence au niveau international. La Recommandation n° 4 a par exemple été révisée en 2001 pour encourager une nouvelle fois l'établissement de tels organes, afin d'appliquer les recommandations préconisant la simplification des procédures relatives au commerce international. Pendant cette période, la CNUCED et la Banque mondiale ont lancé plusieurs projets d'assistance technique qui ont contribué à la création de comités nationaux de la facilitation des échanges et des transports.

⁸ Voir l'adresse <http://unctad.org/en/DTL/TLB/Pages/TF/Committees/default.aspx>.

Figure 5
Nombre de comités nationaux de la facilitation des échanges, par année



Source: CNUCED, d'après des données du répertoire en ligne disponible à l'adresse <http://unctad.org/en/DTL/TLB/Pages/TF/Committees/default.aspx>; et Recommandation n° 4 du CEFAC-ONU (http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.html).

51. Depuis 2004, le nombre d'organes de facilitation des échanges a augmenté de façon exponentielle, dans la foulée des négociations menées dans ce domaine au titre du Programme de Doha pour le développement (OMC) en juillet 2004. Les mécanismes nationaux de coordination visant à appuyer les négociations se sont multipliés dans toutes les régions.

52. Bien que les organes de facilitation des échanges présentent un intérêt croissant, leur établissement reste une simple recommandation. Les membres de l'OMC ne sont en effet tenus de créer de tels comités nationaux que lorsque l'Accord entrera en vigueur. En application de l'article 13 de celui-ci, tous les membres s'engagent à mettre ces comités en place, ce qui signifie que les pays en développement et les PMA ne peuvent désigner cette mesure comme relevant de la catégorie B ou C et qu'ils devront aussi créer un comité national dès l'entrée en vigueur de l'Accord.

C. Le défi de la pérennité

53. Quel que soit le type de comités établis, le plus grand défi auquel les groupes de travail de la facilitation des échanges sont confrontés est leur durabilité. Des recherches menées récemment par la CNUCED ont montré que plusieurs facteurs liés au caractère institutionnel formel de l'organe pouvaient être déterminants pour sa pérennité. Ainsi, même s'il n'existe aucune solution miracle garantissant la longévité de ces organes, une série d'éléments peuvent tout de même fortement influencer sur leur travail.

54. D'après la CNUCED (2006),

Bien qu'un engagement ferme de la part de hauts fonctionnaires et de chefs d'entreprise soit essentiel, les comités consultatifs, les comités directeurs et les

groupes de travail constituent de bonnes solutions pour déterminer l'orientation et assurer la continuité du programme de travail. Dans certains cas, une méconnaissance de l'objectif de ses travaux au niveau national et au niveau des parties prenantes a limité l'efficacité du comité. L'établissement et le maintien des organes de facilitation des échanges doivent s'accompagner d'activités de formation du personnel, de sensibilisation et d'information. [...]

La plupart des comités ont du mal à s'installer dans la durée. Il faut donc tout d'abord favoriser la coopération entre les secteurs privé et public et donner aux acteurs le sentiment d'être réellement parties prenantes. La pérennité d'un comité dépend également:

- a) De l'assistance technique fournie au niveau international pour donner des orientations préliminaires, évaluer les besoins en matière de facilitation du commerce et établir les objectifs connexes;
- b) De la participation active et solidaire des secteurs public et privé;
- c) De la façon dont le comité est mis en avant dans les instances nationales et internationales;
- d) Des liens solides établis avec des institutions internationales et des instances commerciales;
- e) De l'existence d'un secrétariat indépendant et d'une équipe technique composés de professionnels suffisamment rémunérés;
- f) De la désignation de l'organisme chef de file et d'un «champion»;
- g) Du passage réussi de projet à organisme chef de file;
- h) De la présence de décideurs de haut niveau ayant de l'influence auprès de ministères;
- i) De l'existence de garanties initiales d'un soutien financier public pour les dépenses de fonctionnement et les frais généraux.

Un gouvernement doit prendre l'engagement politique d'établir et de soutenir un comité de la facilitation des échanges en tant qu'instance nationale afin de favoriser la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges. Ce comité devrait être établi par décret ou s'inscrire dans un cadre juridique, selon qu'il sera approprié.

55. En application de l'article 13 de l'Accord, les membres de l'OMC doivent établir un mécanisme de coordination d'ici à son entrée en vigueur. Les membres qui disposent déjà d'un tel mécanisme doivent le maintenir. Cela signifie que les gouvernements nationaux des membres de l'OMC doivent assurer la pérennité et le fonctionnement des comités de la facilitation des échanges. Les membres qui n'ont pas encore institué un tel comité sont désormais tenus de le faire. Au lieu de créer une nouvelle entité ou une nouvelle structure, ils peuvent toutefois désigner un mécanisme existant pour exercer les fonctions visées par l'Accord, afin de faciliter la coordination interne et la mise en œuvre de l'Accord.

V. La voie à suivre

56. Comme indiqué précédemment, la CNUCED aide les pays en développement depuis de nombreuses années pour les questions relatives à la facilitation du commerce et à l'efficacité commerciale. L'Accord sur la facilitation des échanges offre désormais une plate-forme multilatérale pour poursuivre dans cette voie.

57. L'Accord oblige tous les membres de l'OMC à accélérer le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises; à accroître l'efficacité des procédures douanières; et à réduire les prescriptions en matière de documents requis. Il prévoit des engagements de mise en œuvre pour les pays en développement aussi bien que pour les pays développés. Les pays en développement membres de l'OMC doivent appliquer les mesures proposées en fonction de leur capacité, tandis que les pays développés et les organisations internationales sont tenus d'aider les membres en développement à acquérir la capacité nécessaire.

58. La CNUCED collabore avec les pays en développement et les pays développés pour optimiser la facilitation du commerce. Dans ce contexte, l'assistance fournie pour permettre aux pays concernés de respecter les engagements résultant de l'Accord grâce à un programme de coopération technique adapté aux besoins de chacun jouera un rôle important dans les années à venir. Le programme de la CNUCED fournit le cadre nécessaire pour développer et renforcer la capacité de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges des pays en développement.

59. Les objectifs poursuivis par le programme d'assistance aux fins de la mise en œuvre de l'Accord sont doubles:

a) Fournir une assistance pour l'élaboration de plans nationaux de mise en œuvre en matière de facilitation des échanges, afin de déterminer les mesures relevant des différentes catégories (A, B et C), les délais de mise en œuvre et les besoins en ressources;

b) Fournir un soutien en vue de la mise en œuvre effective des réformes visant à faciliter les échanges afin que les pays concernés puissent acquérir la capacité requise pour respecter l'Accord. Dans ce dernier cas, une attention particulière sera accordée à l'élaboration de projets, à la place accordée aux comités nationaux de la facilitation des échanges, au renforcement des capacités et à la capacité de mise en œuvre des engagements de la catégorie C.

60. Le soutien offert par la CNUCED dans ce domaine couvre les aspects ci-après:

a) Élaborer des plans nationaux de mise en œuvre et des propositions de projets détaillées concernant les mesures de la catégorie C. Les plans nationaux peuvent également prévoir la mise en œuvre des mesures prises conformément aux engagements régionaux ou bilatéraux;

b) Créer, renforcer et aider à soutenir les comités nationaux de la facilitation des échanges. Ces comités devraient être institués conformément à l'article 13 de l'Accord. Ils jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des plans nationaux de mise en œuvre, la détermination des catégories (A, B ou C) dont relèvent les mesures, la supervision de la mise en œuvre des mesures et la coordination entre les parties prenantes;

c) Fournir une formation et un soutien pour le renforcement des capacités nationales dans le cadre de séminaires et d'ateliers adaptés aux besoins de chacun, conformément à l'Accord, et traiter des questions de facilitation des échanges pertinentes.

61. La mise en œuvre intégrale des réformes visant à faciliter le commerce nécessite une collaboration très étroite entre les parties prenantes nationales des secteurs public et privé. Il est également essentiel d'améliorer la cohérence entre les partenaires de développement en fournissant l'assistance technique nécessaire. La CNUCED continue de collaborer avec d'autres organisations internationales pour bien coordonner les activités d'assistance technique et de renforcement des capacités. Dans cet esprit de collaboration institutionnelle, la CNUCED a signé, au début de 2014, un mémorandum d'accord avec le Centre du commerce international pour traiter conjointement des questions de facilitation des échanges dans le cadre du mandat respectif des deux organisations.

62. Le programme de soutien de la facilitation des échanges prévoit, entre autres, des activités adaptées telles que l'élaboration de plans nationaux de mise en œuvre; l'élaboration de propositions de projets à soumettre aux donateurs; la réalisation de documents techniques et de matériels de formation; l'exécution d'activités de formation, y compris la fourniture de matériels de formation en ligne et de documents imprimés; et d'autres formes de soutien aux comités nationaux de la facilitation des échanges. La CNUCED estime que la mise en œuvre intégrale des mesures de facilitation des échanges stimulerait le commerce international et renforcerait le système commercial multilatéral, conséquence d'un meilleur respect des règles commerciales multilatérales et d'une harmonisation accrue des règles nationales et régionales avec les accords multilatéraux sur la facilitation des échanges.

63. En conclusion, le programme SYDONIA de la CNUCED dispose de compétences internationalement reconnues, d'outils informatiques performants et du personnel requis pour aider les pays en développement, en particulier les PMA, à mettre l'Accord en œuvre. Il permet de satisfaire la demande d'assistance technique des États membres depuis plus de trente ans, et son système de gestion douanière, très fiable, est devenu la norme internationale pour les systèmes douaniers automatisés.

Bibliographie

- Arvis J.-F., Shepherd B., Reis J. G., Duval Y. et Utoktham C. (2013). Trade costs and development: A new data set. Economic Premise Series. No. 104. Disponible à l'adresse <http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/EP104.pdf> (site consulté le 11 avril 2014).
- Centre du commerce international (2014). Facilitation des échanges: La compétitivité en matière de commerce et l'aspect du développement. *Forum du commerce international*. Disponible à l'adresse <http://www.forumducommerce.org/contenu/Facilitation-des-echanges-La-competitivite-en-matiere-de-commerce-et-laspect-du-developpement/> (site consulté le 11 avril 2014).
- CNUCED (2006). *Trade Facilitation Handbook. Part I: National Facilitation Bodies – Lessons from Experience*. UNCTAD/SDTE/TLB/2005/1. Nations Unies. New York et Genève.
- _____ (2011). *Facilitation du commerce dans les accords commerciaux régionaux*. UNCTAD/DTL/TLB/2011/1. New York et Genève.
- _____ (2013a). *Étude sur les transports maritimes 2013*. Nations Unies. Numéro de vente F. 13.II.D.9. New York et Genève.
- _____ (2013b). Aid for trade facilitation. *Transport Newsletter No. 57*. Premier trimestre de 2013.
- _____ (à paraître). The new frontier of competitiveness in developing countries: Implementing trade facilitation.
- Commission économique pour l'Europe et CNUCED (2002). *Recueil des recommandations relatives à la facilitation du commerce*. ECE/TRADE/279 et UNCTAD/SDTE/TLB/3. Nations Unies. New York et Genève. Disponible à l'adresse <http://www.unece.org/index.php?id=13849> (site consulté le 11 avril 2014).
- Hoekman B. et Shepherd B. (2013). *Who Profits From Trade Facilitation Initiatives?* EUI Working Paper RSCAS 2013/49. Institut universitaire européen, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Global Governance Programme. San Domenico di Fiesole (Italie).
- Neufeld N. (2014). Trade facilitation provisions in regional trade agreements: Traits and trends. Document de travail ERSD 2014 01. Organisation mondiale du commerce. Division de la recherche économique et des statistiques. Janvier. Disponible à l'adresse http://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201401_e.htm (site consulté le 11 avril 2014).
- Organisation de coopération et de développement économiques (2013). Un accord sur la facilitation des échanges se traduirait par un gain de plusieurs milliards de dollars pour l'économie mondiale, selon l'OCDE. 3 mai. Disponible à l'adresse <http://www.oecd.org/fr/echanges/un-accord-sur-la-facilitation-des-echanges-se-traduirait-par-un-gain-de-plusieurs-milliards-de-dollars-pour-leconomie-mondiale.htm> (site consulté le 11 avril 2014).