



NOTES TECHNIQUES SUR LES MESURES DE FACILITATION DU COMMERCE

Serie No. 1
sur le transport
et la facilitation
du commerce



NATIONS UNIES

Notes techniques sur les mesures de facilitation du commerce

Les notes techniques sur les mesures de facilitation du commerce ont été publiées pour la première fois en 2006 afin de fournir des informations générales sur les concepts liés à la facilitation du commerce faisant l'objet de discussions dans les négociations de l'Organisation Mondiale du Commerce sur la facilitation du commerce. Les négociations de l'OMC sur la facilitation du commerce ont évolué au cours des trois dernières années : un certain nombre de nouveaux problèmes ont été soulevés tandis que d'autres concepts étaient aboués.

Les notes ont été révisées afin de refléter les derniers développements de ces négociations et comprennent désormais 17 notes techniques individuelles. Chacune des présentes notes techniques introduit des détails techniques et pratiques sur les principaux concepts de facilitation du commerce et les meilleures pratiques en ce qui concerne le projet de texte consolidé des négociations de l'OMC sur la facilitation du commerce émis par le président du Groupe de négociation sur la facilitation du commerce en décembre 2009 (TN / TF/W/165 et ses révisions).



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.

Ce document est une révision du document intitulé « Manuel de facilitation du commerce. Deuxième Partie : Notes techniques sur les mesures essentielles de facilitation du commerce » publié par la CNUCED sous la cote UNCTAD/SDTE/2005/2. Une nouvelle cote attribuée au document reflète le changement du titre et du nom de la division.

La langue originale du document est l'anglais. Cette version française peut différer dans certaines expressions du texte original anglais.

UNCTAD/DTL/TLB/2010/1

© Copyright United Nations 2011
All rights reserved

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	iii
Introduction.....	1
Première section : accès à l'information et transparence	2
Publication des règlements relatifs au commerce	3
Publication sur Internet	6
Points d'information nationaux uniques	9
Deuxième section : application des règlements relatifs au commerce	12
Droit de recours contre les arrêts et décisions des douanes et autres organismes	13
Disciplines de perception des redevances et impositions.....	15
Coordination des services frontaliers	19
Groupe de travail inter-agences sur la facilitation du commerce	23
Simplification des documents utilisés dans le commerce international	29
Troisième section : dédouanement	34
Décisions anticipées.....	35
Audit a posteriori	38
Séparer la mainlevée du dédouanement.....	41
Gestion du risque pour le contrôle douanier	44
Traitement douanier avant arrivée	48
Utilisation de systèmes douaniers automatisés	50
Système douanier automatisé (SYDONIA)	54
Quatrième section : commerce de transit.....	60
Liberté de transit et arrangements de transit régional	61
Transit douanier sous garantie / caution douanière	64
Références.....	67

INTRODUCTION

La facilitation du commerce est un sujet complexe et porteur d'avantages potentiels pour les entreprises comme pour les gouvernements aux niveaux national, régional et international. Elle implique des défis économiques, commerciaux, administratifs, technologiques et financiers. Par des réformes de facilitation du commerce, les gouvernements visent à établir un cadre général transparent et prévisible pour les transactions transfrontières, fondé sur des procédures, des pratiques, des formalités documentaires, et des opérations simplifiés et normalisés.

L'importance de la facilitation du commerce est mieux apparue en 2001, lorsque la Conférence ministérielle de l'OMC l'a inclus dans l'agenda de négociations du Cycle de négociations commerciales de Doha, avec pour objectif de clarifier et d'améliorer les règles relatives à la transparence, aux opérations douanières et au transit des marchandises. En juillet 2004, les membres de l'OMC ont convenu de lancer 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 » (WT/L/579). Les négociations visent à clarifier et améliorer les aspects pertinents des Articles V, VIII et X du GATT de 1994, à élaborer des dispositions sur une coopération effective entre les autorités douanières ou toutes autres autorités appropriées sur la facilitation du commerce et le respect des procédures douanières, et à renforcer l'assistance technique et l'aide au renforcement des capacités.

Dans le contexte du processus de négociation, il était nécessaire de rassembler des informations sur les meilleures pratiques, les concepts et recommandations utilisés à travers le monde pour la facilitation du commerce. La CNUCED a donc publié un Manuel sur la facilitation du commerce en 2006, comprenant une partie I sur les organismes nationaux de facilitation du commerce, et une partie II de notes techniques sur la facilitation du commerce. Chacune de ces notes techniques a été rédigée par un expert reconnu dans le domaine concerné et fournit des informations techniques et pratiques sur les concepts, les meilleures pratiques et, si possible, des informations générales sur les coûts et avantages. La partie II constitue un document utile aux négociateurs impliqués dans les négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges à Genève ou depuis leur capitale.

Depuis 2006 les négociations ont progressé et un premier projet de texte consolidé pour un futur accord sur la facilitation du commerce a été élaboré par le président du Groupe de négociation sur la facilitation du commerce en décembre 2009 (TN / TF/W/165). Ce projet de texte consolidé est très différent des propositions présentées en 2005, lors de la première année de négociations. En effet, les membres de l'OMC ont depuis travaillé sur les détails et le langage juridique des règles proposées. En outre, certains concepts et certaines règles proposées ont été retirés de l'ordre du jour des négociations, tandis que d'autres points ont été élargis ou nouvellement introduits. Il apparaît donc pertinent et opportun de réviser la partie II du Manuel

La présente version révisée des notes techniques est plus proche du texte actuellement négocié. De nouvelles notes ont été introduites sur les sujets suivants : les groupes de travail nationaux sur la facilitation du commerce, le droit de recours, le système douanier automatisé (SYDONIA), le transit douanier sous garantie et la coordination des services frontaliers. D'autres notes existant auparavant ont été supprimées : le maintien de l'intégrité parmi des fonctionnaires et les exigences de documentation dans le transport maritime, car elles ne sont plus pertinentes pour l'actuel projet de texte consolidé. Les 12 notes restantes ont été partiellement ou totalement réécrites de façon plus claire et détaillée.

Première section : accès à l'information et transparence

La transparence est un élément essentiel de l'article X du GATT de 1994. En vertu de l'article X.1, tous les membres de l'OMC sont tenus de « publier sans retard » l'ensemble de leurs règlements relatifs au commerce d'application générale « de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance ». L'article X.1 définit plus précisément la portée de cette obligation qui s'étend à l'ensemble des lois, règlements, arrêts et décisions de justice d'application générale. L'article X.2 précise que les règles nouvelles ou modifiées ne peuvent pas entrer en vigueur avant leur publication officielle.

Les dispositions sur la transparence du GATT visent à assurer la prévisibilité et l'accès à l'information sur les politiques, les règlements et la législation relatifs au commerce. Les avantages attendus résident dans l'amélioration des conditions dans lesquelles les négociants et les opérateurs, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME) peuvent se lancer dans le commerce international. Une prévisibilité renforcée et une plus grande clarté des coûts et formalités associés aux transactions permettront de diminuer les coûts de transaction pour les commerçants. L'amélioration de la transparence contribue également à réduire les possibilités de corruption, en particulier la perception de droits illégaux n'ayant pas fait l'objet d'une publication et le maintien de pratiques qui ne sont plus en vigueur.

Dans le cadre des négociations de l'OMC sur la facilitation du commerce, les membres proposent de clarifier et de renforcer les obligations de publication du GATT de 1994. Ceci passerait par une définition plus claire et précise des documents dont la publication est exigée, et la clarification des moyens et des canaux de publication, qui pourrait inclure la mise à disposition de contenu sur des sites Web et la mise place de points d'informations nationaux. Les propositions visent également à étendre l'obligation de publication au-delà de la portée actuelle de l'art. X, afin d'inclure des informations de nature plus pratique, telle que les grandes lignes ou la description des procédures et les formulaires et documents.

Publication des règlements relatifs au commerce

Contexte

La publication est le fait de rendre des informations disponibles à une tierce personne ou au grand public, par affichage, distribution ou diffusion. Les informations peuvent être publiées par différents moyens et canaux, et dans différents formats : sur papier ou en format électronique, dans un journal ou en les plaçant sur un site Web accessible par Internet.

Il est essentiel que l'information sur la législation commerciale, les droits et tarifs applicables et sur les mécanismes juridictionnels connexes soit précise, facile d'accès et délivrée en temps voulu, afin de garantir la transparence, la prévisibilité et l'efficacité des transactions commerciales internationales. Les obligations de publications et les pratiques diffèrent cependant selon les pays.

Portée de l'article X du GATT

La portée actuelle de l'article X couvre les lois, règlements, décisions judiciaires et administratives d'application générale. Les lois et règlements sont mentionnés séparément dans le texte, où les lois désignent des règles exécutoires d'application générale promulguée par les instances parlementaires ou législatives, tandis que les règlements se réfèrent aux mesures dites de droit dérivé adoptées par l'administration. Les décisions judiciaires et administratives sont des interprétations de l'application des règles existantes par les tribunaux et organismes gouvernementaux à propos d'une situation particulière ou d'un cas particulier. Les arrêts et décisions, contrairement aux règlements, concernent généralement des cas et situations spécifiques et ne sont exécutoires que pour ceux-ci. Il peut arriver cependant que des décisions ne soient pas spécifiquement adressées à une entreprise ou une personne et puissent donc être qualifiées d'application générale. Plusieurs des décisions des groupes spéciaux de l'OMC et de l'Organe d'appel concernent la portée d'application de certaines décisions administratives.

En complément des actes de portée générale, les accords bilatéraux ou multilatéraux seront également publiés.

Publication d'actes d'application générale

Dans la plupart des pays, la publication des lois fait partie de la procédure législative prescrite par la Constitution et la publication par le signataire est une condition nécessaire pour qu'un texte devienne loi. L'existence de la loi est rendue publique par la publication et le texte publié sera considéré comme authentique et recevable dans les tribunaux nationaux. La plupart des pays utilisent une publication gouvernementale — journal, bulletin, gazette sont synonymes dans ce contexte — en tant que canal officiel de publication de la loi par date de vote ou d'entrée en vigueur. Ces journaux sont imprimés régulièrement et distribués par abonnement individuel ou institutionnel et/ou par vente au numéro dans les kiosques publics. De nombreux pays ont également développé une version électronique de leur bulletin et fournissent en complément des fonctions d'accès aux lois codifiées sur des sites Web dédiés.

Les obligations et les pratiques de publications concernant le droit dérivé et les décisions des tribunaux varient selon les pays. Il est courant que les décisions administratives et

judiciaires ne soient pas publiées à grande échelle, mais affichées à l'intention du public à des endroits précis ou circulent en interne si elles sont considérées comme d'application générale. Après affichage, ces décisions et arrêts seront à la disposition des parties intéressées sur demande au greffe.

Les lois peuvent en outre être codifiées par sujet d'actualité et publiées sous forme consolidée — soit dans des éditions spéciales du journal officiel du gouvernement, des ministères ou des services d'impression ministériels ou par une maison d'édition juridique externe.

Questions à examiner

Besoins des opérateurs économiques

Les opérateurs économiques ont besoin d'informations pour effectuer les opérations d'importation et d'exportation. Les informations nécessaires incluent le cadre réglementaire existant, les procédures appliquées, les pratiques opérationnelles, et les informations sur la qualité des services offerts à l'importation et à l'exportation. Mais les négociants ont besoin d'informations délivrées en temps utile, exactes et lisibles. Les publications sur support papier qui paraissent avec retard ou ne sont pas accessibles à un large public sont donc d'une utilité limitée pour les opérateurs économiques et en particulier les petites et moyennes entreprises (PME). Et, malgré l'importance des textes législatifs en cas de litige et d'appel, les informations descriptives pratiques ont davantage de valeur lors de l'exécution des transactions. Ces informations peuvent inclure les heures d'ouverture des postes de frontières, les redevances appliquées, les délais de mainlevée et de dédouanement à des postes-frontière choisis, et une description générale des procédures et formalités pour les principaux régimes d'importation, de transit et d'exportation.

La publication d'informations liées au commerce ne devrait donc pas être abordée de manière isolée et ad hoc par chaque agence, mais plutôt être traitée comme un objectif stratégique global de facilitation du commerce. Les principes directeurs de la gestion de l'information commerciale devraient être la lisibilité du contenu et une accessibilité qui repose sur une combinaison de différents canaux et moyens de publication, y compris Internet. L'adoption d'une telle approche globale de la gestion des informations liées au commerce et intégrant les exigences des négociants améliore les services gouvernementaux et assure une gestion plus efficace de l'information.

Questions de mise en œuvre

Quatre éléments doivent être pris en considération pour la gestion des informations liées au commerce : la gouvernance, la fourniture des informations, les données/informations, et le stockage.

La gouvernance comprend le rôle et les responsabilités des différents organismes, le cadre juridique, les mesures et règles de sécurité ainsi qu'un mécanisme de suivi pour contrôler la qualité. La fourniture regroupe des aspects de maintenance des informations, le choix des moyens et canaux utilisés ainsi que de la technologie sur laquelle s'appuie le processus de livraison. Les données et informations comprennent la collecte, l'analyse et la production des informations, l'élaboration et l'adoption de modèles pour la publication, ainsi que la structure des données et des informations fournies. Le stockage est l'élément final de gestion de l'information et recouvre les questions liées aux archives numérisées ou sur papier et au système de stockage centralisé ou non.

Ces éléments peuvent être abordés dans une approche par étapes, en commençant par le choix initial du ministère responsable de la conduite du projet de gestion des informations. L'étape suivante consiste à analyser les besoins et l'offre d'informations, en tenant compte des besoins réels des opérateurs économiques. Cette analyse conduit à la définition des informations à fournir. Il peut être nécessaire de produire ou de réorganiser ces informations. L'étape suivante est donc la production des informations à fournir et la vérification de leur convivialité et lisibilité. Dans le même temps, le cadre juridique doit être révisé pour garantir la validité juridique et l'authenticité des informations fournies. Une dernière étape consiste à définir et organiser la fourniture d'informations. Au cours de cette phase, les différents aspects des moyens et des canaux de publication sont définis, et, si nécessaire, une technologie informatique est sélectionnée pour faciliter l'entretien, l'entreposage et la publication de l'information. En outre, il conviendra d'adopter un cadre organisationnel pour la supervision de l'entretien de l'information, et de mettre en place des responsabilités institutionnelles, accompagnées de politiques ou de règles, y compris des règles de sécurité.

Publication sur Internet

Contexte

L'obligation de transparence de l'article X du GATT ne précise pas les moyens et les canaux de publication. L'article X.1 exige seulement que les informations soient publiées « de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance ».

En réalité, la mise en circulation et la fourniture d'informations liées au commerce diffèrent de pays à pays. Dans de nombreux pays, les informations législatives publiées restent limitées et utilisent des moyens et canaux de publication qui reposent sur la circulation de papier, ce qui limite l'offre d'information et l'accès à celle-ci.

L'utilisation des TIC offre des possibilités considérables d'amélioration de l'accès à l'information pour un coût d'exploitation peu élevé. Les négociants peuvent avoir accès à l'information 24 heures sur 24, 365 jours par an indépendamment de leur position géographique. Il est possible d'utiliser la technique des flux RSS ou les alertes par courrier électronique pour informer les utilisateurs des dernières mises à jour de contenu. Les informations publiées sur les sites web peuvent être disponible depuis plusieurs sites miroirs sans avoir à dupliquer le contenu réel et effectuer le travail de téléversement et de maintenance que cela implique.

Il est également possible d'améliorer le contenu et la convivialité de l'information. Des sites Web centralisés peuvent rassembler des informations sur des sujets d'actualité, là encore sans dupliquer l'information. La possibilité de combiner différents formats pour le texte et le multimédia ouvre de nouvelles opportunités de présentation de l'information.

Questions de mise en œuvre

La publication sur Internet doit être considérée dans le cadre d'un système général de gestion de l'information décrit dans la note technique sur la publication. La publication sur internet soulève plusieurs questions : la sécurité (essentiellement le problème de l'authenticité et du contrôle de l'information fournie), la définition de la portée de l'information, et le développement d'une stratégie informatique globale permettant d'assurer l'application à grande échelle et la continuité de service.

Sécurité : authenticité et validité juridique de l'information

Dans un environnement utilisant les TIC et où l'information gérée par le gouvernement est publiée, partagée, et même traitée électroniquement, les préoccupations relatives à la sécurité concernent la façon de « protéger les actifs informationnels de toute acquisition non autorisée, divulgation, manipulation, modification ou dommage et perte » (UNCTAD, IER 2005, p. 187). La sécurité de l'information est donc constituée de « l'ensemble des processus et technologies » (ibid.) utilisées pour assurer ladite protection.

Les principales préoccupations de sécurité pour la publication d'informations législatives et opérationnelles sont la validité juridique et l'authenticité des informations fournies par voie électronique. La validité juridique renvoie à la question de savoir si les informations affichées et téléchargées depuis Internet constituent une référence acceptable par l'autorité publique chargée de la surveillance réglementaire. La législation sur la validité juridique de l'information électronique et des données varie selon les pays. Il est donc important de

fournir une clause légale de non-responsabilité adéquate qui indique les limites de cette validité ainsi que les moyens d'accéder au document original et valide contenant l'information concernée.

Pour garantir l'authenticité, il convient de s'assurer que l'information n'a pas été modifiée par un tiers et que le document affiché est le dernier document valide original. Dans un environnement papier, le contrôle de l'authenticité est assuré à l'aide de signature, timbres, enveloppes, sceaux, ou en-têtes de papier à lettres. Dans le cas de la publication sur Internet il est nécessaire d'introduire des solutions de remplacement pour contrôler l'authenticité.

L'idéal consiste pour les organismes gouvernementaux à mettre en place, maintenir, sécuriser et sauvegarder des sites Web sur des serveurs officiels. La propriété et le contrôle de l'information restent ainsi entre les mains d'un organisme central disposant du personnel et des compétences nécessaires. L'infrastructure d'équipement doit être complétée par la mise en place d'une politique de publication sur le Web et des directives internes connexes définissant clairement les responsabilités et les mécanismes de celle-ci.

Portée de l'information publiée

L'obligation de transparence de l'article X du GATT concerne essentiellement les textes législatifs. Les délégués de l'OMC ont cependant souligné que des informations supplémentaires sont nécessaires au renforcement de la transparence des transactions commerciales transfrontalières. Il est également important pour les négociants de disposer, par exemple, d'informations complémentaires sur les procédures opérationnelles, d'un accès aux formulaires en ligne, d'une description générale de l'information disponible et de bulletins d'information sur les modifications récents. La publication de ces informations constitue une valeur ajoutée dans une perspective de facilitation du commerce.

De nombreux pays ont introduit ces dernières années une version électronique du journal ou bulletin officiel du gouvernement. La version électronique soit s'ajoute à la version imprimée, soit la complète, selon la validité juridique accordée aux documents électroniques. Les journaux ou bulletins gouvernementaux rendus accessibles sur Internet offrent un accès au texte juridique, qui peut s'accompagner de services complémentaires tels que l'accès aux textes juridiques consolidés, à des synthèses et résumés juridiques ou à des fonctions de recherche.

Exemples de bulletins gouvernementaux disponibles sur Internet

Argentine : Boletín Oficial de la Republica Argentina (<http://www.boletinoficial.gov.ar/>)

Burkina Faso: Journal Officiel de la République du Burkina Faso (<http://www.legiburkina.bf>)

Chili : Diaro Oficial de la República (<http://www.anfitrion.cl>)

Allemagne : Bundesgesetzblatt (<http://www.bundesgesetzblatt.de>) et portail juridique : (<http://www.gesetzesportal.de>)

En outre, de nombreux organismes gouvernementaux, ministères et même associations du secteur privé compilent et rendent disponibles sur leurs propres sites Web la législation et la réglementation sur des sujets précis. Afin de garantir une information authentique et mise à jour, ces portails ou collections d'informations ne font souvent que reprendre les informations des sites des bulletins officiels, ou ne fournissent que résumés de la législation et de la réglementation avec un lien vers le document sur le site du bulletin.

Par exemple, de nombreux sites douaniers fournissent déjà une collection de lois et règlements relatifs aux formalités, procédures et restrictions afférentes à l'importation et l'exportation, ainsi qu'aux tarifs, droits et frais douaniers. Les systèmes électroniques de guichets uniques peuvent également servir de plateforme d'information (par exemple, le

Guichet unique camerounais (GUCE)). On trouvera un exemple de portail d'information commerciale complet à l'adresse suivante :<http://www.tradeinfo.pk>.

Portail d'informations commerciales pakistanais

Le Portail d'informations commerciales pakistanais a été conçu comme une banque de ressources unique sur les lois du Pakistan relatives au commerce au transport et au transit, les tarifs par marchandises selon le code harmonisé, les statistiques commerciales, les accords de libre-échange, les accords de transit et autres informations liées au commerce. Le portail permet deux modes d'accès avec une zone de connexion privée pour les utilisateurs enregistrés.

Stratégie informatique

Une infrastructure TIC adaptée, une politique de mise en œuvre de la publication sur le Web et une politique de sécurité de l'information sont les exigences fondamentales pour que les entités gouvernementales puissent assurer une publication sécurisée, efficace et à jour sur Internet. Beaucoup de pays développent des stratégies informatiques dans le cadre des réformes visant à introduire la gouvernance électronique.

Les organismes gouvernementaux ont besoin d'un serveur sécurisé pour héberger leurs sites Web et d'un service de sauvegarde périodique. Les autres besoins incluent les logiciels nécessaires à l'édition et au contrôle du contenu des sites et l'emploi de personnel qualifié. Une politique et une réglementation applicables dans l'ensemble de l'administration devraient traiter de questions telles que les clauses de non-responsabilité et les liens vers les documents législatifs authentiques, ou leurs répliques sur des sites miroirs et devraient être suivies de directives internes définissant les procédures de mise à jour et affectant un personnel dédié à cette tâche. Pour répondre aux préoccupations de sécurité, il est nécessaire d'avoir recours à l'utilisation de technologies de sécurité, de définir un cadre légal approprié et d'assurer la formation continue du personnel.

Points d'information nationaux uniques

Contexte

L'accès aux informations relatives au commerce est essentiel pour la clarté et la prévisibilité des transactions commerciales internationales. Un point d'information nationale (PIN) est un moyen de faciliter l'accès aux informations déjà publiées, et offre en outre l'avantage de les fournir sous une forme personnalisée et adaptée aux requêtes spécifiques. Il s'agit d'un organisme officiel qui répond aux demandes des négociants et envoie les informations pertinentes par téléphone, télécopie et/ou courrier électronique.

Les dispositions traitant des points d'information dans les accords existants de l'OMC définissent ainsi les responsabilités de ces PIN : répondre à toutes les questions raisonnables posées par les pays intéressés et fournir les documents pertinents. Les membres sont tenus de notifier les coordonnées de leur PIN au secrétariat de l'OMC.

Les points d'informations disposent de différentes manières de gérer l'information commerciale et de fournir leurs services. Ils peuvent créer leur propre bibliothèque complète d'informations commerciales, physique ou électronique, ou bien fonctionner comme un organe de coordination qui transmet les requêtes aux organismes nationaux concernés, compile leurs réponses et les renvoie au demandeur. Dans beaucoup de pays, de nombreux organismes disposent déjà de points d'information ou de contact dotés d'un personnel compétent dans leur domaine d'activité particulier. Par exemple, beaucoup d'administrations douanières ont mis en place un service téléphonique que les entreprises peuvent appeler pour obtenir des informations. Les organismes de promotion des exportations fournissent également un service d'information commerciale et de renseignements sur le marché.

Un point d'information commerciale national peut ainsi fonctionner surtout comme un service transversal de coordination, qui recueille les demandes et les renvoie à l'organisme approprié. Les mécanismes institutionnels et opérationnels de ces points d'information nationaux, ainsi que les détails concernant la délégation de pouvoir et les responsabilités dont ils disposent, peuvent varier d'un pays à l'autre en fonction des structures existantes et des besoins d'information.

En ce qui concerne la nouvelle règle sur les points d'informations, les délégations discutent actuellement de points suivants : le type d'informations que doivent fournir les points d'information, la langue qui doit être utilisée pour fournir ces informations, les parties habilitées à demander ces informations, les canaux et moyens requis pour soumettre les demandes et recevoir les réponses, ainsi que le partage de responsabilité entre les Points d'information nationaux et régionaux lorsque des pays font partie d'un accord commercial régional ou d'une union douanière.

Avantages

Les entreprises qui se livrent à des transactions commerciales internationales doivent avoir accès aux informations commerciales, y compris les informations sur le cadre réglementaire en place et les pratiques opérationnelles. Un point d'information permet d'obtenir ces informations sur un seul site, ou quelques sites centralisés. Les informations fournies par les points d'information sont non seulement facilement accessibles, mais

également précises, à jour et complète et les demandes sont traitées en temps opportun et sur une base non discriminatoire.

Cet accès facile à une information complète aux points d'information permet donc des économies de temps et d'argent. Veiller à ce que l'information soit à jour et complète, c'est également améliorer la conformité en évitant les erreurs et en résolvant les problèmes entraînés par l'absence de certaines informations avant la transaction. Dans l'ensemble, les points d'information contribuent au processus de prise de décision rapide et éclairée par les négociants.

Les points d'information sont adaptés aux différents niveaux de développement économique. Ils offrent un intérêt tout particulier pour les PME et les petites économies des pays en développement à la recherche d'un accès plus facile au marché.

Questions relatives à la mise en œuvre

Un point d'information commerciale fournit des informations sur les réglementations, les redevances et les formalités actuellement en vigueur ainsi que sur les procédures en place. Ces informations se doivent d'être précises, à jour, complètes et disponibles en continu et doivent être transmises et traitées de façon professionnelle et en temps utile. Les exigences pour qu'un tel service fonctionne correctement sont de deux ordres.

Premièrement, sur le plan institutionnel, un organisme ou un service gouvernemental approprié doit être désigné et se voir attribuer les fonctions de point d'information. Les responsabilités qui incombent à ce point d'information commerciale doivent être définies. Il convient en particulier de préciser les relations entre le point d'information et les autres organismes concernés qui doivent collaborer et fournir l'information. En outre, le point d'information doit se voir attribuer un emplacement physique et du personnel qualifié, ainsi que l'équipement TIC approprié.

Deuxièmement, le personnel du point d'information doit être formé à la gestion de son fonctionnement, y compris à la gestion de l'information, à l'établissement de politiques de fonctionnement, et, le cas échéant, aux règles de procédure relatives à la prestation du service. Des directives portant sur toutes les étapes du processus, de la réception de la demande à l'envoi des réponses au demandeur doivent être rédigées, y inclus les procédures de contrôle qualité. Celui-ci peut inclure des échéanciers fixes pour les réponses.

Une étape essentielle dans la mise en place des points d'information consiste à procéder à une analyse des besoins en informations et à élaborer une stratégie appropriée pour y répondre, y compris en décidant de la bibliothèque d'informations à recueillir, et par l'utilisation des TIC dans la stratégie de communication.

Références et outils

Organisation mondiale du commerce (OMC)

Le site de l'OMC fournit des informations détaillées sur l'expérience des pays dans la mise en place d'une autorité de notification et de points d'information en vertu de l'accord SPS. Voir www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_handbook_cbt_e/intro1_e.htm pour un manuel de formation sur le sujet. Vous trouverez les coordonnées des points d'informations prévus aux articles 10.1 et 10.3 de l'accord OTC sur : www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_enquiry_points_e.htm.

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

Systeme d'information électronique 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. Ce site comporte des informations locales et des liens vers la législation de divers autres pays de l'OMC (actuellement le Brésil, le Canada, le Chili, l'Union européenne, le Mexique, l'Uruguay et les États-Unis). Voir <http://www.puntofocal.gov.ar/>.

Exemples de points d'information relatifs au commerce

- La Suède a mis en place Open Trade Gate, un point de contact de l'Office national du commerce, afin de faciliter les exportations des pays en développement vers les marchés de l'UE et de la Suède. www.opentradegate.se
- Le service d'aide à l'exportation Export Helpdesk de la Commission européenne (disponible uniquement en ligne), www.exporthelp.europa.eu

Deuxième section : application des règlements relatifs au commerce

Les articles VIII et X du GATT de 1994 établissent des disciplines générales sur l'application des règlements relatifs au commerce. En vertu de l'Article X.3(a), tous les membres de l'OMC sont tenus d'« *appliquer d'une manière uniforme, impartiale et raisonnable, tous les règlements, lois, décisions judiciaires et administratives visés au paragraphe premier [de l'Article X]* ». L'Article X.3 (b) prévoit la possibilité de déposer recours contre des actes des organismes auprès d'instances de recours nationales, en particulier les tribunaux de première instance. Ces dispositions visent à assurer l'application uniforme des règlements relatifs au commerce et la mise en place effective d'un mécanisme de recours interne. De plus, l'Article VIII.1(c) exige par ailleurs la simplification et la réduction des effets et de la complexité des formalités d'importation et d'exportation.

La perception des redevances et impositions, y compris les pénalités, est un autre aspect important de l'application des règlements relatifs au commerce. L'Article VIII exige de tous les membres le respect de disciplines de base pour la perception des redevances et impositions. La raison sous-jacente de ces disciplines est d'empêcher les pays de percevoir des redevances dans un but fiscal et comme moyen de protection du marché.

En ce qui concerne l'application des règlements relatifs au commerce, les objectifs recherchés sont de réduire les formalités et le temps passé par les négociants à remplir la documentation et à se conformer aux formalités des différents organismes et de renforcer une application uniforme. La réduction de l'incertitude et la garantie d'accès à une révision indépendante des actions des organismes gouvernementaux rendent l'environnement commercial plus prévisible. Une application uniforme est un moyen de protéger les négociants des surprises et de la discrimination, y compris la corruption.

Dans le cadre des négociations de l'OMC sur la facilitation du commerce, les membres proposent de clarifier la procédure d'appel et les conditions d'accès à celle-ci mentionnées à l'Article X.3 (b). Un autre domaine à améliorer concerne la simplification des formalités et de la documentation ainsi que celle des redevances et impositions. Certaines des propositions touchent à des aspects institutionnels, tels que l'examen régulier des formalités et des procédures, la coopération entre les services frontaliers, et la consultation du secteur privé sur les objectifs des politiques et l'introduction de nouvelles lois ou d'amendements. Au début des négociations, il y avait aussi des propositions pour le « développement de codes de conduite pour le personnel des services frontaliers ».

Droit de recours contre les arrêts et décisions des douanes et autres organismes

Contexte

Les douanes et autres organismes gouvernementaux prennent habituellement des mesures administratives sous la forme d'arrêts relatifs à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises. Il est crucial pour les négociants concernés d'avoir recours à un mécanisme d'appel indépendant pour la révision et, le cas échéant, la correction des actions ou omissions administratives. Le droit de recours garantit aux négociants le droit de déposer recours contre une décision des douanes ou autres services frontaliers sur la base de la non-conformité de cette décision ou omission avec les lois et règlements. Une autorité indépendante et compétente doit alors réviser l'application de la législation dans le cas faisant l'objet du recours et rendre une décision. Les procédures de recours peuvent être longues et il est donc important pour les négociants, lorsque des décisions sont contestées et soumises au recours, de pouvoir obtenir la mainlevée des marchandises contre la fourniture d'une garantie financière.

Les principes fondamentaux et le droit de faire appel des décisions administratives sont dans la plupart des pays régis par la loi constitutionnelle, alors que les procédures d'appel détaillées sont soumises à une réglementation administrative spécifique. Le chapitre 10 de la Convention de Kyoto révisée décrit un certain nombre de normes concernant (a) le droit de recours, (b) la forme et les motifs du recours, et (c) l'examen des recours, dans le cadre des questions douanières.

Avantages

Un système de recours performant renforce la protection des négociants contre des décisions de l'administration éventuellement contraires aux lois et réglementations en vigueur. Il garantit une application plus juste et plus transparente de la législation appliquée ou exécutée par les douanes et autres services frontaliers.

Les procédures de recours, notamment la révision judiciaire, peuvent souvent être longues et coûteuses pour les opérateurs. La possibilité de demander plus d'informations sur la décision prise avant de déposer un recours réduit le nombre de recours sans préjudice du droit d'appel. Les processus de recours administratifs offrent souvent des avantages considérables sur la révision judiciaire. Ils permettent notamment de rendre des décisions rapides dans le cas de recours locaux ou mineurs et représentent un coût moindre pour les négociants, tout en réduisant la charge que représente pour l'administration le fait de statuer en matière de recours. La disponibilité d'un système de recours à plusieurs niveaux profite donc aux négociants et aux administrations nationales. Pour garantir l'impartialité et le traitement équitable, l'autorité auprès de laquelle un appel est déposé doit être indépendante de l'administration qui a rendu la décision. Ce processus de révision indépendant n'est souvent possible que par un recours judiciaire.

Système de recours

Plusieurs niveaux de recours

Un processus de recours se compose généralement de plusieurs niveaux de façon à garantir une révision juste et impartiale en combinant des recours administratifs et/ou judiciaires.

Le niveau administratif comporte généralement un premier droit de recours auprès de l'administration même qui a rendu la décision, soit au même niveau d'autorité, le bureau de douane par exemple, soit auprès d'une autorité supérieure qui supervise cette administration. Cette étape peut être suivie d'un droit de recours auprès d'une autorité indépendante de l'autorité qui a rendu la décision. Il peut s'agir d'une procédure d'arbitrage établie ou d'un tribunal administratif spécial. Beaucoup de pays ont mis en place des organismes de recours contre les décisions douanières, composés de plusieurs membres nommés et habilités à statuer sur les appels en matière de douanes et de droit fiscal.

Le recours auprès d'une autorité judiciaire indépendante peut, selon les dispositions réglementaires du pays, soit constituer la dernière étape du processus de recours quand toutes les possibilités de recours administratif sont épuisées, soit être engagé à chaque moment du processus.

Conditions de dépôt de recours

En général, les procédures de recours précisent en détail qui peut introduire un recours, les types de décisions et omissions qui peuvent faire l'objet du recours, les formes et les motifs du recours, et la mise en œuvre des décisions de recours.

Les conditions et les procédures légales de dépôt de recours varient selon les pays. Le plus souvent le droit de recours est généralement disponible et accessible à la personne directement touchée par la décision sans aucune distinction formelle sur la base de la nationalité. La législation nationale doit préciser qui est considéré directement touché et si cette personne a le droit d'être représenté par un représentant juridique.

Selon les normes de la Convention de Kyoto révisée, un recours doit être déposé par écrit et mentionner la décision particulière concernée et les motifs du recours. Il doit être soumis dans un délai donné et accompagné de pièces justificatives. Un délai supplémentaire peut être accordé pour la présentation des pièces justificatives. La décision de l'autorité sur le recours, y compris la décision d'accepter ou de rejeter le recours, doit être communiquée par écrit à l'appelant et mise en œuvre par l'administration, à l'exception des cas où l'administration forme un recours contre la décision.

Questions relatives à la mise en œuvre

La législation nationale doit prévoir un droit de recours pour les questions relatives aux douanes et autres services frontaliers. La législation doit inclure le droit à un recours administratif et judiciaire. De plus, la législation doit clairement définir les procédures de recours, les conditions légales, et les procédures de dépôt. La législation doit être facilement disponible (voir la note technique 1 Publication des règlements relatifs au commerce).

Outre le cadre juridique, il est nécessaire de développer des capacités institutionnelles, y compris, si nécessaire, par la mise en place d'organismes de recours au sein des douanes et de tribunaux spécialisés en matière douanière et fiscale habilités à statuer sur les recours. Il convient de s'assurer que ces organismes disposent de ressources humaines et techniques suffisantes pour assurer leurs fonctions. Par exemple, un organisme de recours des douanes peut être composé de commissaires nommés par le gouvernement, mais nécessite un secrétaire pour enregistrer et remplir les demandes de recours, fixer les dates de réunions de l'organisme, et s'occuper de la correspondance relative aux décisions.

Disciplines de perception des redevances et impositions¹

Contexte

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

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

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

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

Avantages

La simplification des redevances et l'utilisation d'un calcul de récupération des coûts pour fixer le tarif profitent également à l'administration qui perçoit les frais. L'examen des redevances en vigueur permet en effet d'identifier des prestations offertes qui sont sur -ou sous- facturées et permet ainsi une meilleure détermination de la base redevable. De plus,

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

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

si les redevances et impositions sont perçues comme étant justes, justifiées et raisonnables par rapport au service et à la qualité du service rendu, les opérateurs économiques sont plus susceptibles de s'en acquitter. L'une des raisons en est qu'il coûte moins cher de les acquitter que de rechercher des moyens légaux ou illégaux d'éviter de payer. L'administration dépense alors moins de ressources pour l'application a posteriori.

Questions à examiner

Quels sont les services à facturer ?

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

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

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

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

Fixation des tarifs et définition des coûts

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

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

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

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

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

Application des droits et frais

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

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

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

Questions de mise en œuvre

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

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

- Procéder à un examen des redevances liées à l'importation, l'exportation ou le transit des marchandises ;
- Classer les services facturés en gammes de services et en catégories ;
- Déterminer les coûts de chacun de ces services et analyser si les tarifs appliqués actuels sont appropriés ;

- Sur la base de ces constatations, réviser les redevances et leurs taux existants, en les consolidant lorsque cela est possible;
- Considérer la rédaction de directives sur la perception des redevances à l'intention du secteur public et mettre en place un groupe d'experts chargé d'assister les organismes dans l'établissement des prix pour ces redevances.

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

Coordination des services frontaliers

Contexte

La frontière géographique est l'endroit où l'autorité d'un pays sur les biens et les personnes se termine et où l'autorité d'un autre pays commence. Traditionnellement, la frontière est le lieu où est appliquée et vérifié le respect de la législation nationale dans des domaines tels que la sécurité, l'environnement, l'immigration, la protection des consommateurs, la politique commerciale, les droits de douane, les droits d'accises et les taxes. Le contrôle et l'exécution de la législation impliquent différentes opérations telles que le contrôle des documents et des marchandises, le calcul des droits de douane et des taxes, le recouvrement des recettes, et le contrôle de l'immigration et du véhicule. Ces opérations sont effectuées par divers organismes gouvernementaux, souvent physiquement représentés à la frontière.

Les opérateurs économiques se préoccupent avec raison du nombre de formalités de contrôle aux frontières et de leur organisation. De longues procédures de passage des frontières entraînent des retards et des embouteillages et mettent à rude épreuve les installations des postes-frontière, en particulier sur les postes-frontière terrestres, qui ne sont souvent pas suffisamment équipés en parcs de stationnement pour les camions et ne disposent que d'une seule route d'accès. L'impossibilité de prévoir les durées de passage a un effet négatif sur le commerce et les performances globales de la chaîne d'approvisionnement, ce qui pénalise en particulier les marchandises périssables.

La coordination entre les services frontaliers vise à accélérer la mainlevée des marchandises aux postes de contrôles à la frontière ou à l'intérieur du pays par une meilleure organisation institutionnelle de l'application des règlements. Elle comporte une dimension nationale, la coordination et la coopération entre organismes nationaux impliqués dans les contrôles aux frontières, et une dimension transfrontalière/internationale qui encourage la coopération entre les organismes des États ayant des frontières communes.

Coordination des services frontaliers nationaux

Le terme de gestion intégrée des frontières (IBM en anglais) est d'utilisation courante dans un contexte national pour décrire les différentes formes et différents niveaux de coordination et de coopération entre services frontaliers visant à faciliter le commerce légitime et à accroître l'efficacité opérationnelle. La coordination et la coopération peuvent recouvrir différentes composantes, parmi lesquels :

- La conduite d'inspections en commun ou coordonnées ou par délégation avec une gestion des risques et des procédures de contrôle et de paiement intégrés;
- L'échange de données pour permettre aux opérateurs économiques et leurs agents un point unique d'entrée de données (par exemple un système de guichet unique) ;
- L'utilisation de procédures intégrées et d'inspections en commun ou déléguées ;
- La gestion commune de postes-frontière et des installations connexes.

La coopération entre services frontaliers peut utiliser différents cadres de gouvernance et niveaux de coordination. Différentes options sont disponibles lors du choix du cadre de gouvernance utilisé pour la coordination ; les options varient de la création d'un nouveau

service frontalier qui reprend toutes les responsabilités et tâches des agences présentes à la frontière, à l'établissement d'un cadre juridique permettant l'échange d'informations et le partage des fonctions de contrôle entre les différents organismes, sous la simple forme de consultations régulières entre les différentes agences présentes à la frontière.

En réalité, les services frontaliers coopèrent souvent sur une base ad-hoc et volontaire à des points de passage. Par exemple, un problème comme la nécessité de réguler le flux de circulation aux heures de pointe sera discuté et traité en coopération. Cependant, une approche plus formelle est nécessaire afin de renforcer la coopération et de l'appliquer aux niveaux hiérarchiques supérieurs. De plus, l'exploitation partagée des ressources et des infrastructures exige souvent des changements de réglementation et un bon niveau de communication entre les services concernés.

Un système informatique intégré, une plate-forme de guichet unique par exemple, faciliterait l'échange de données et le fonctionnement des procédures intégrées, et renforcerait par conséquent la coopération et la coordination entre services frontaliers.

Coopération transfrontalière

La coopération transfrontalière entre agences et services est très complexe et repose sur cadre juridique solide commun aux deux pays : une déclaration de politique, un mémorandum d'entente ou un accord bilatéral. La forme optimale de coopération transfrontalière est le poste de contrôle juxtaposé (PCJ), exploité par deux pays voisins (voir encadré ci-dessous). La gestion en commun d'un poste de frontière exige une coopération étroite dans la gestion quotidienne de ce poste, l'harmonisation des documents requis, la mise en commun de l'entretien de l'infrastructure, des contrôles communs ou mutuellement reconnus, et l'échange de données. La réglementation doit également prévoir le déploiement de fonctionnaires des services frontaliers sur le territoire du pays voisin. Il sera souvent nécessaire d'effectuer d'importants investissements d'infrastructure (nouveaux bâtiments, routes d'accès, infrastructure d'information et de communications (TIC)), de passer des accords pour le partage de l'information, d'installer de nouveaux scanners et ponts-bascules communs, etc.

Postes-frontière communs en Afrique

Après plusieurs années de préparation, un accord bilatéral a été signé en 2007 entre les présidents d'Afrique du Sud et du Mozambique pour l'établissement d'un poste de frontière entre ces deux pays. L'Afrique du Sud a accepté de financer les principaux travaux d'infrastructure et les deux pays sont en train de mettre en place les groupes de travail bilatéraux nécessaires pour entreprendre les travaux préparatoires. Ces groupes de travail techniques devraient se charger du cadre juridique, de l'infrastructure, des technologies de l'information et de la communication, des procédures opérationnelles, des ressources humaines et de la formation, de la sûreté et de la sécurité et la gestion des frontières. En outre, une unité de communication a été créée pour tenir informées toutes les parties prenantes — publiques comme privées — de la progression du projet et leur demander leur avis.

En Afrique de l'Ouest, des postes de contrôle juxtaposés sont prévus aux frontières entre le Ghana et le Burkina Faso, entre le Burkina Faso et le Mali ainsi qu'entre le Sénégal et le Mali. Ces initiatives sont entreprises dans le contexte des Couloirs de développement financés par les gouvernements nationaux, l'Union européenne, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale. La Commission de la Communauté économique et monétaire ouest-africaine se charge de la plus grande partie des travaux préparatoires. Des progrès importants ont été faits vers un modèle d'accord sur le cadre légal et opérationnel ainsi que sur les travaux d'infrastructure et la gestion des postes frontière.

Des formes moins intégrées de coopération transfrontalière ont également un impact bénéfique sur la facilitation du commerce et constituent une première étape vers un poste de contrôle juxtaposé. Ainsi il est possible de parvenir à l'harmonisation des heures

d'ouverture pour le dédouanement à l'aide d'un simple mécanisme de consultation qui associe les responsables des postes-frontière et les parties prenantes des deux pays voisins. Les pays peuvent également convenir de reconnaître les contrôles, tels que le pesage de véhicule et les permis de passage de frontière. Aux termes de la Convention de Johannesburg de l'OMD, les pays peuvent également se prêter une assistance mutuelle administrative et partager les informations douanières en cas d'infractions. Toutefois, si les pays souhaitent établir un échange régulier de données douanières, il devient nécessaire de mettre en place une législation nationale prévoyant la collecte et la transmission de l'information en conformité avec les lois existantes sur la protection et la confidentialité des données, ainsi qu'un accord bilatéral précisant les conditions et l'utilisation de ces informations ; deux instruments conçus par l'OMD, le Modèle d'accord bilatéral d'assistance mutuelle administrative en vue d'appliquer correctement la législation douanière, et les Directives aux fins de l'élaboration d'une législation nationale prévoyant la collecte et la transmission des données douanières sont des outils utiles à cet égard.

Avantages

La coordination et la coopération des services frontaliers contribuent à la réduction des coûts du respect et de l'application des procédures douanières, ce qui entraîne des gains d'efficacité et une réduction des coûts d'exploitation. Les avantages pour la communauté commerçante incluent entre autres :

- La simplification de la préparation des documents (baisse des coûts de respect des règles pour le déclarant) ;
- Une passage plus rapide des frontières grâce à l'harmonisation des inspections physiques des marchandises, des véhicules et des conducteurs traversant la frontière ainsi qu'une meilleure gestion des flux ;
- Une réduction de l'impact sur l'infrastructure physique ;
- Une réduction des coûts d'administration, et une simplification des procédures, une amélioration des conditions de travail des fonctionnaires grâce à l'utilisation de l'information partagée et des locaux et services communs ;
- Une réduction des besoins en personnel en raison de la répartition des tâches entre les différents organismes, ce qui permet de libérer des ressources humaines qualifiées pour d'autres activités.

Questions relatives à la mise en œuvre

La première étape vers un fonctionnement plus intégré des services frontaliers devrait être une analyse/cartographie des procédures, des mandats et du fonctionnement de chacun des organismes existants, dont les conclusions permettront la conception d'une nouvelle série de fonctions opérationnelles communes. Celles-ci devraient intégrer la simplification nécessaire et être harmonisées avec les normes internationales, y compris sur la gestion des risques, et utiliser des éléments de données communs. Le développement de documents communs et de procédures intégrés devrait suivre.

Il convient de mettre au point un système de surveillance de la circulation et des délais pour mesurer l'impact des changements et identifier en permanence les éventuels goulets d'étranglement aux postes-frontière.

Une fois décidé de partager les données entre les différents organismes et départements opérant à la frontière, il faudra mettre en place un nouvel environnement informatique, voire introduire une plate-forme de guichet unique.

Un modèle de gouvernance pour le poste de contrôle juxtaposé devra être défini, incluant les modalités de financement pour la construction, la maintenance et le fonctionnement de l'installation.

Si de nouvelles infrastructures et installations sont prévues, leur planification devrait reposer sur les flux de circulations (véhicules, trains, personnes) existants et projetés et sur les nouvelles procédures opérationnelles qui détermineront les séquences de formalités à remplir.

La délégation de responsabilités et de tâches, l'échange d'information ainsi que la nécessité pour certains agents d'opérer sur une base extraterritoriale nécessitent la préparation d'un cadre d'autorisation légal et réglementaire.

Groupe de travail inter-agences sur la facilitation du commerce

Contexte

La participation des Gouvernements aux négociations de l'OMC sur la facilitation du commerce exige la coordination des politiques et la connaissance des besoins et des priorités du pays en termes de facilitation du commerce. Dans certains pays, un groupe de travail ou comité a été mis en place pour servir de mécanisme de coordination et aider les négociations en fournissant une expertise technique et en réagissant aux propositions présentées. D'autres pays ont créé un groupe spécial sur la facilitation du commerce dans le contexte de l'évaluation des besoins pour les négociations de l'OMC.

Ces groupes spéciaux ont souvent l'aspect d'un groupe ad hoc de parties prenantes, spécialement créé pour conduire cette auto-évaluation. Beaucoup de pays reconnaissent maintenant l'importance du soutien à accorder ces groupes spéciaux, qui se présentent sous la forme d'un groupe de travail inter-agences permanent créé pour soutenir les négociations en cours et planifier le processus de mise en œuvre.

La facilitation du commerce implique un éventail large et diversifié d'organismes publics exerçant des fonctions liées au commerce transfrontalier. L'autorité publique a largement été déléguée à des organes exécutifs spécialisés, quasi-autonomes, opérant souvent dans des lieux différents. Une telle délégation d'autorité fait de la coordination et du travail en collaboration un véritable défi ; en effet, les organismes travaillent de façon totalement isolée sans s'appuyer sur les données reçues des autres parties prenantes. Les organes exécutifs responsables de la mise en œuvre des politiques sont rarement impliqués dans l'élaboration des politiques et la conception de solutions. Dans un tel environnement, le succès d'un mécanisme de coordination dépend largement de la mise en place d'un cadre institutionnel approprié, de la présence d'un organe de direction/ champion national pour diriger le processus, d'une vision et d'objectifs clairs, et de participants convaincus.

La présente note a pour objectif de fournir des indications sur les besoins institutionnels et les aspects managériaux d'un mécanisme national de coordination de la facilitation du commerce, ou Groupe de travail national sur la facilitation du commerce. Elle complète le document TN/TF/W/51 présenté par la banque mondiale en 2005.

Rôle et fonctions du groupe de travail inter-agences

L'un des rôles clés d'un groupe inter-agences dans le contexte actuel des négociations en cours sur la facilitation du commerce est de fournir un appui technique aux négociateurs basés à Genève. Les missions des pays en développement auprès de l'OMC manquent en général des ressources suffisantes pour couvrir tous les aspects techniques de la négociation et sont donc fortement dépendantes de l'expertise et des commentaires fournis en temps utile par leur capitale. Il y a cependant souvent très peu de communication entre les experts basés dans les capitales et les négociateurs basés à Genève. Un Groupe de travail national sur la facilitation du commerce facilite la communication et fournit l'expertise nécessaire pour l'analyse des propositions présentées.

Il constitue par ailleurs une plate-forme de dialogue avec les acteurs privés et, grâce à la coordination des politiques intra-organismes, aide à rendre les politiques plus cohérentes tant au niveau national que dans les négociations internationales.

Dans l'objectif de la mise en œuvre des engagements négociés, ses experts peuvent fournir les contributions nécessaires au développement de solutions opérationnelles et stratégiques et à la conception d'un plan de mise en œuvre, en tenant compte des objectifs plus larges de réforme de facilitation du commerce.

Questions relatives à la mise en œuvre

Dans l'objectif de la mise en œuvre des engagements négociés, ses experts peuvent fournir les contributions nécessaires au développement de solutions opérationnelles et stratégiques et à la conception d'un plan de mise en œuvre, en tenant compte des objectifs plus larges de réforme de la facilitation du commerce. Les organismes fonctionnent de façon totalement isolée et manquent de l'expérience et des structures nécessaires à la collaboration. Les conflits sur les ressources et les mandats entre différents ministères, départements et organismes sont particulièrement caractéristiques de l'environnement des politiques de facilitation du commerce. La consultation du secteur privé se limite souvent à la fourniture d'information ad hoc ou à des réunions d'information à l'occasion de l'introduction de nouvelles lois et procédures ou de leur modification. C'est pourquoi, lorsque la création d'un groupe de travail est envisagée pour servir de mécanisme de coordination, il est important d'examiner non seulement les dispositions institutionnelles concernant ce groupe de travail, mais aussi les aspects de gestion de ses opérations quotidiennes. Un cadre institutionnel clair définissant le rôle et les responsabilités du groupe de travail, une direction forte, une vision et des objectifs clairement définis et des participants convaincus sont des éléments clés pour la durabilité des groupes de travail de facilitation du commerce.

Cadre institutionnel

La mise en place des dispositions institutionnelles concernant le mécanisme de coordination est essentielle à son succès et sa durabilité.

Les dispositions institutionnelles spécifiques concernant le mécanisme de coordination inter-agences sur la facilitation du commerce seraient différentes selon les pays en ce qui concerne le mandat, les ressources et le pouvoir de décision qui lui est attribué. Des groupes de travail pourraient être formalisés avec un mandat clair approuvé par le gouvernement ou fonctionner de façon informelle et consultative, en fonction des circonstances. Certains pourraient se voir dotés de pouvoirs de décision importants, tandis que d'autres seraient de simples comités d'experts consultatifs. Il n'existe aucune prescription quant à la structure et au rôle d'un groupe de travail.

Le rôle et les tâches du groupe de travail doivent être intégrés dans l'élaboration de la politique économique nationale, avec pour objectif de contribuer à l'efficacité du développement national et des efforts de réforme. La facilitation du commerce n'est que l'un des nombreux objectifs de développement stratégique national et est étroitement liée à des objectifs plus larges de politique publique, y compris, notamment, la modernisation des douanes, la réforme du secteur public et la promotion des exportations.

Les fonctions et responsabilités du groupe de travail devraient être définies dans son mandat et ses attributions. Les principaux éléments du mandat sont la communication et le lien hiérarchique avec les institutions gouvernementales existantes, ainsi que le type de résultats attendus du groupe de travail. Le mandat détermine donc le degré de contrôle sur les ressources attribuées au groupe de travail et ses liens avec l'exécutif et le gouvernement

en général. Il peut, en outre, être nécessaire d'attribuer la responsabilité du groupe de travail à une administration particulière.

Si le groupe de travail mis en place prend la forme d'un organe permanent, le coordinateur doit participer à son fonctionnement. Le rôle du coordinateur devrait s'étendre à l'exécution de fonctions de secrétariat, notamment la fixation du calendrier des réunions, la préparation de l'ordre du jour, la tenue d'archives et de procès-verbaux des réunions et la transmission des informations aux membres. Le coordinateur peut être nommé ou élu sur la base du mandat adopté par l'organisme. Il est recommandé d'obtenir l'accord des parties prenantes pour le choix du coordinateur, afin de garantir la légitimité de ce fonctionnaire. Il devra avoir à sa disposition les outils et ressources requis pour assurer sa tâche de coordinateur. Des réunions régulières et une bonne tenue des registres aident à maintenir la motivation du groupe.

Leadership et urgence

Les dispositions institutionnelles, toutefois, ne sont pas le facteur clé de la réussite d'un groupe de travail inter-agences. Il faut également un leadership approprié, en particulier pendant le processus de mise en place du groupe de travail.

Dans les premiers temps, la présence d'un leader fort, parfois appelé *champion*, facilite le déploiement du groupe. Cette personne devrait stimuler l'intérêt pour le groupe de travail, et sensibiliser à l'importance de sa mise en place. Outre stimuler l'intérêt, le rôle du champion serait entre autres de faire accepter la vision et les avantages d'un Groupe de travail sur la facilitation du commerce (GTFC) à la classe politique en place et aux principaux acteurs sociaux et économiques. Dans ce contexte, le leader doit se montrer proactif, et éprouver pour sa tâche un attachement presque idéologique, à la façon d'un entrepreneur. Le leadership se manifeste par la volonté même de diriger le processus, et accède à la reconnaissance grâce à l'autorité formelle ou informelle qu'apportent des compétences reconnues, l'accès à la classe politique en place et la capacité à mobiliser.

Certaines conditions, cependant, favorisent l'émergence d'un leader, par exemple le sentiment qu'il est urgent d'agir et les avantages espérés pour les parties intéressées. L'urgence de mettre en place une réforme de facilitation du commerce est liée au désir qu'a le pays de réduire les coûts du commerce, de le rendre plus efficace, et d'améliorer à terme la compétitivité commerciale du pays. Des données recueillies grâce à des études comparatives et des audits sur la facilitation du commerce peuvent être utilisées pour souligner la nécessité d'agir sur les freins identifiés à la facilitation du commerce. Si le GTFC s'avère être un promoteur efficace de la réforme, sa direction obtiendra la reconnaissance, les ressources et l'autorité nécessaires à la mise en œuvre, ce qui motive son leader et ses membres dans leur tâche.

Les négociations sur la facilitation du commerce à l'OMC ont également un rôle important pour mobiliser des soutiens pour les GTFC. Dans le contexte des négociations en cours, la facilitation du commerce a été identifiée comme un facteur clé pour le développement économique et, dans certains cas, l'intégration régionale.

Il est essentiel de faire suivre l'impulsion initiale par un leadership fort en permanence qui oriente le travail du GTFC et encourage ses membres à atteindre les objectifs du groupe. Un énoncé de mission et un plan de travail sont des outils nécessaires pour faciliter le bon accomplissement des tâches des membres du groupe.

Énoncé de mission, objectifs, plan de travail et réalisations

Le développement d'un énoncé de mission est important pour l'identification d'un objectif commun et pour refléter les aspirations collectives du groupe. L'énoncé de mission devrait être formulé en une phrase simple, facile à communiquer et à comprendre.

Les objectifs et les buts définissent, de façon plus détaillée, les tâches du groupe de travail sur une période spécifique. Dans ce contexte, les objectifs du GTFC doivent être larges et progressifs pour rester flexibles et pouvoir être réévalués au cours du temps.

Les buts se différencient des objectifs en ce qu'ils constituent des cibles mesurables à atteindre selon un calendrier connu. Il peut s'agir de buts à court ou à long terme. Les actions ou tâches seront définies en fonction des buts spécifiques. Le plan de travail établit les liens entre les objectifs et les buts et détaille les actions qui seront menées. Il devrait également contenir les mesures nécessaires, des buts mesurables, un calendrier de prévisions et désigner des individus ou sous-comités en fonction des compétences démontrées pour exercer ces responsabilités spécifiques.

La facilitation du commerce est un domaine politique important qui requiert des interventions dans de nombreux domaines distincts, tels que : les douanes (modernisation), le renforcement de l'application des lois et règlements (transparence et surveillance), le gouvernement électronique, la logistique, les infrastructures de transport et la simplification des procédures commerciales. Les négociations en cours à l'OMC et les processus régionaux d'intégration économique constituent une couche supplémentaire de complexité.

Le GTFC devrait adopter une approche pragmatique du développement du programme de travail. Le danger est de définir des objectifs trop élevés. Il est au contraire important de fixer des objectifs et des buts atteignables selon un calendrier à court et à long terme, et qui tiennent compte des ressources du groupe et des pouvoirs qui lui sont conférés.

Dans l'idéal, un groupe tel que le GTFC contribue à, et si possible est à l'origine du changement politique. Dans ce contexte, le GTFC fonctionnerait à tous les niveaux du cycle d'élaboration de politiques, de l'identification du problème au développement et à la fourniture des solutions.

Dans ce contexte plus large, de nombreux objectifs peuvent être ciblés, des buts stratégiques aux buts opérationnels. Les objectifs opérationnels sont un outil très puissant pour convaincre les décideurs, mais aussi les membres du groupe, que les GTFC aboutissent à des réalisations concrètes. Les objectifs stratégiques visent à influencer le processus politique et à l'orienter vers la mise en place des réformes de politique nécessaires. Les performances et la reconnaissance du groupe de travail lui-même devraient faire partie des objectifs. Le groupe doit consacrer une partie de son attention et de ses ressources à développer et maintenir un réseau viable avec le gouvernement et à assurer un suivi réussi de ses décisions. Il est fortement recommandé d'associer le groupe de travail à la détermination de ses objectifs, son plan de travail et son énoncé de mission, par exemple grâce à des séances conjointes de remue-méninges, afin de s'assurer d'un niveau élevé d'appropriation et d'acceptation de l'ensemble du processus par les membres groupe de travail et un engagement plus marqué de leur part.

Des participants convaincus

Comme indiqué ci-dessus, il est essentiel pour réussir de s'assurer une large participation de parties prenantes multiples. Tous les acteurs et parties prenantes concernés doivent être associés au processus. La légitimité du groupe de travail, tout comme le soutien qu'il

pourra obtenir, dépend largement de son ouverture. Il faut cependant du temps pour établir un environnement de travail reposant sur la confiance et la transparence

Les parties prenantes à la facilitation du commerce sont constituées d'un groupe d'organismes publics et de représentants de la communauté commerciale. Vous trouverez ci-dessous une liste indicative des organismes et organisations généralement impliqués dans les questions de commerce transfrontalier et qui pourraient être invités à devenir membres du GTFC. Le nom et les responsabilités des organismes de cette liste peuvent varier selon les pays.

- Les organismes de mise en œuvre : (douanes, services de quarantaine, comité des normes, autorités portuaires et aéroportuaires, etc.).
- Procureur général ou ministère de la Justice (pour les questions juridiques telles que les appels).
- Les ministères des Transports, du Commerce, des Affaires étrangères, de l'Économie et des Finances, de l'Agriculture, les agences de l'Alimentation et des Médicaments, et le ministère de l'Environnement.
- Secteur privé : une sélection d'acteurs reflétant un large éventail d'intérêts incluant les grands et petits exportateurs, les transporteurs, les transitaires et associations de transitaires, les propriétaires de cargaison, les chambres de commerce et les associations de chargeurs.

Les représentants au TFWG devraient provenir de différents niveaux hiérarchiques, et inclure des administrateurs dirigeants et non dirigeants et du personnel technique. Créer un environnement de collaboration ouvert et transparent qui repose sur les contributions de chacun des membres est important, mais prend du temps. Il existe différentes techniques de collaboration qui permettent différents types de contributions et différents niveaux d'engagement. Par exemple, un groupe de discussion peut réunir les parties intéressées et les experts sur un sujet précis afin de mettre au point une solution. Il est possible de mettre en place des commissions chargées de s'occuper de sujets spécifiques et organiser des séances d'information. Les membres du groupe de travail peuvent donc être impliqués à un niveau qui tienne compte de leurs contraintes de temps et de leurs centres d'intérêt.

Les participants doivent être encouragés à s'approprier les actions et obtenir de la reconnaissance pour leurs réussites. Il convient non seulement de prévoir l'intégration des contributions des différents membres du groupe de travail, mais aussi de distribuer les tâches du plan de travail de façon à partager les responsabilités entre les différents organismes représentés. Il est recommandé de consacrer du temps lors de chaque réunion à examiner les progrès réalisés dans les tâches déléguées. Les membres devraient également faire part au groupe des problèmes rencontrés, pour pouvoir en tirer une leçon générale utilisable pour la mise en œuvre de tâches ultérieures. Les membres doivent se rendre compte qu'ils tirent du groupe de travail un bénéfice proportionnel au temps qu'ils y consacrent. À cet égard, les buts mesurables à court terme, parce qu'ils montrent ce qu'il est possible de réussir rapidement, sont une motivation forte, et poussent les membres à s'engager dans le groupe de travail et à prendre la responsabilité des tâches à accomplir.

Étapes à suivre pour la mise en place d'un Groupe de travail sur la facilitation du commerce

Les étapes indiquées ci-dessous indiquent comment mettre en place un Groupe de travail sur la facilitation du commerce en tenant compte de tous les éléments décrits précédemment :

Étapes de mise en place d'un groupe de travail sur la facilitation du commerce

- 1) identifier le leadership
 - *assembler un groupe doté de l'autorité suffisante pour diriger le processus*
 - *identifier les urgences*
 - *créer une vision*
- 2) Former un groupe de parties prenantes
 - *Identifier les parties prenantes*
 - *Communiquer la vision*
 - *Faire prendre conscience des problèmes*
- 3) **Encourager le groupe à travailler ensemble**
 - *Fixer des objectifs pour aider à orienter les travaux*
 - *Institutionnaliser le groupe*
 - *Donner aux autres les moyens d'agir*
- 4) **Mener l'auto-évaluation OMC**
 - *Préparer l'auto-évaluation*
 - *Consolider les résultats de l'auto-évaluation*
- 5) **Consolider le groupe**
 - *Planifier des améliorations à court terme*
 - *réévaluer les objectifs et le programme de travail*
 - *Effectuer le suivi du processus de négociation de l'OMC*

Pour les pays souhaitant renforcer leur mécanisme national de coordination existant après l'auto-évaluation nationale en collaboration avec l'OMC, le point de départ serait l'institutionnalisation du groupe. Il convient d'analyser le cadre institutionnel existant pour la coordination et la réforme de la politique commerciale, dans lequel serait intégré le Groupe de travail sur la facilitation du commerce, avant la rédaction du mandat et sa soumission pour approbation à l'exécutif et au Cabinet. L'étape importante suivante est l'établissement d'un plan de travail et de buts réalisables, en gardant à l'esprit l'importance de réalisations rapides et tangibles. Le groupe pourrait soit commencer par des objectifs limités en se concentrant sur les négociations de l'OMC, soit fixer dès le début des objectifs qui entrent dans ce cadre plus large de la réforme de la facilitation du commerce.

Références

CEFACT-ONU

Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU) Recommandation No.4 Deuxième édition Organismes nationaux de facilitation du commerce (ECE/TRADE/242, Genève 2001); et

CEFACT-ONU Directives relatives à la recommandation No. 4 Création d'un environnement efficace pour le commerce et les transports (ECE/TRADE/256, Genève 2000)

Banque mondiale

Guide pour les négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges, référence TN/TF/W/51

CNUCED

CNUCED Manuel sur la facilitation du commerce 1ère partie. Les Organes nationaux en matière de facilitation : leçons tirées (Genève 2005)

Simplification des documents utilisés dans le commerce international ⁴

Contexte

Des documents sont des feuilles de papier sur lesquelles sont portées des informations et données utilisées dans le commerce et le transport international. Ces documents ont différentes finalités. Des documents sont requis pour l'accomplissement des procédures et formalités administratives, pour le contrôle de la chaîne logistique et pour les dispositions du paiement. La gestion des différentes prescriptions devient problématique quand les renseignements doivent être soumis à différents organismes dans des pays et langues différents, sur des formulaires différents, et accompagnés de multiples pièces justificatives. Les entreprises nationales et internationales, les commerçants et les transporteurs doivent ainsi gérer un grand nombre de documents et de formulaires (parfois jusqu'à 40 originaux), qui comportent souvent des données et informations redondantes et répétitives (200 éléments de données en moyenne).

L'étude **Doing Business** de la Banque mondiale www.doingbusiness.org fournit des données spécifiques par pays sur les documents requis pour les opérations d'exportation, ainsi que des informations sur les coûts d'opportunité induits par le traitement des documents commerciaux. Les données montrent que dans de nombreux pays en développement les coûts pour la préparation du document sont le principal facteur de coûts dans le processus d'exportation. Par exemple, les exportateurs indiens doivent acquitter des coûts de 350 USD pour la préparation des documents, 120 USD pour le dédouanement, 150 USD pour la manutention portuaire et manutention aux terminaux et 200 USD pour le transport terrestre. Les coûts indiqués pour la préparation des documents dans un pays où les processus ont été très simplifiés et automatisés tel que l'Allemagne sont de 85 USD par envoi. Les données indiquent que pour les pays en développement et les économies en transition la simplification et l'automatisation document sont un instrument important pour accroître la compétitivité et permettre des coûts d'investissement compétitifs et faibles.

La simplification des documents commerciaux vise donc à réduire les exigences en termes de documents et de données et à les harmoniser avec les normes internationales. L'harmonisation des documents commerciaux représente un premier pas vers le traitement dématérialisé des documents et l'automatisation des douanes.

Avantages

Les documents commerciaux simplifiés et alignés présentent des avantages tangibles :

- Moins de documents et des formulaires, plus faciles à remplir ;
- Un gain de temps, d'argent et de personnel, et donc une réduction des coûts de transaction ;
- Des éléments de données alignés, ce qui facilite la transmission des documents d'un pays à l'autre et élimine les barrières linguistiques ;
- Une reproduction facile des documents, et moins d'erreurs puisque les données ne sont entrées qu'une seule fois ;

⁴ Note technique produite conjointement par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) et la CNUCED.

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

Normes internationales pour les documents, les éléments de données et la transmission électronique

Au cours des 40 dernières années, l'Organisation des Nations Unies a lancé plusieurs initiatives pour le passage à une documentation commerciale simplifiée et normalisée. On peut citer par exemple :

- La Formule-cadre des Nations Unies (UNLK) adoptée en 1963. Il s'agit essentiellement d'un document-cadre à partir duquel d'autres documents commerciaux (administratifs, commerciaux) peuvent être rédigés. Elle organise les informations codées (adresse, acheteur, vendeur, documents exigés pour certains produits, etc.) dans un format de « cases » de texte à des endroits fixes sur un document. 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 reposent sur des normes internationales, telles que, entre autres, 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), et le Code des ports et autres lieux LOCODE-ONU. Les formulaires créés à l'aide de la formule-cadre sont appelés « Documents papier harmonisés ».

Exemples de documents internationaux conçus à partir de la formule-cadre des Nations Unies

Documents réglementaires :

- Document administratif unique (DAU, Union européenne) ;
- Certificat phytosanitaire (Convention internationale pour la protection des végétaux) ;
- Certificat d'origine (Convention révisée 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).
- Les formulaires standardisés de l'OMI (FAL 1-7)

- Le Répertoire de données commerciales des Nations Unies (TDED, ISO 7372) fournit des définitions pour les termes les plus importants utilisés dans les documents commerciaux et le commerce international. Il est publié et mis à jour conjointement par l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU). Le modèle de données de l'OMD repose sur le répertoire TDED.
- L'échange de données informatisé pour l'administration, le commerce et le transport, de l'ONU (EDIFACT-ONU, ISO 9735), se compose de normes, répertoires et directives convenus au niveau international pour l'échange informatisé de données commerciales structurées entre des systèmes informatisés indépendants.

- La librairie des éléments de base de l'ONU (ONUCCL) est une bibliothèque de blocs technologiquement neutres permettant de définir des informations qui pourront être implémentés dans différentes syntaxes. ONU-CCL repose sur la norme ISO 15000-5 (ebXML), et s'appuie à la fois sur le répertoire TDED et la norme EDIFACT-ONU. Les structures de données peuvent être exprimées soit en EDIFACT-ONU soit en Extensible Markup Language (XML).
- Le projet Documents commerciaux électroniques de l'ONU (UNeDocs) est conçu pour fournir l'équivalent des documents papier en format électronique. UNeDocs repose sur la formule-cadre UNLK et ONU-CCL.

Questions relatives à la mise en œuvre

Lors de la phase de mise en œuvre, il est possible d'adopter une approche séquentielle, étape par étape comme suit :

- Simplification et harmonisation des processus, règlements et procédures sous-jacents ;
- Simplification et standardisation des modèles de document et des exigences de données ;
- Passage au format électronique et transmission électronique des documents.

Prescriptions pour la mise en œuvre

Un point de départ pour la simplification est une bonne analyse des procédures commerciales en vigueur, des formalités et de la documentation requises et des pratiques en matière de commerce et de documentation, ainsi que des systèmes de TIC utilisés pour générer et traiter les documents commerciaux. Pour se faire, il est possible de prendre une opération commerciale à titre d'exemple et d'énumérer l'ensemble des étapes nécessaires, y compris les exigences relatives aux licences, les documents commerciaux, les documents et formalités administratifs, les processus de passage des frontières, les inspections et le temps qu'elles nécessitent.

À partir de cette analyse, il est possible de simplifier les formalités et procédures et d'identifier les exigences d'informations communes à plusieurs procédures et organismes. Les éléments de données communs aux principaux documents commerciaux peuvent être rassemblés pour constituer la base d'une application UNeDocs nationale. Les exigences des différents systèmes informatiques des opérateurs publics et privés peuvent être examinées en vue d'introduire une norme commune pour la transmission des données.

Une fois développés les nouveaux documents harmonisés, un essai sur une procédure d'importation ou d'exportation peut être entrepris en collaboration avec des organismes publics et des négociants. Lorsque les nouveaux documents ont été validés, il faut en notifier les parties prenantes et les former à l'utilisation de ces documents ; si nécessaire, une formation sera également dispensée sur les systèmes informatiques utilisés. Tout au long du processus, il serait avantageux d'impliquer activement les négociants privés, les transporteurs, les agents, les banques commerciales et les transitaires.

L'exemple du NITPRO

In 2002 NITPRO, le Nigerian Committee on Trade Procedures a analysé 12 documents commerciaux, à savoir : connaissance, facture, formulaire « M », certificat d'origine OIC (Organisation internationale du café), 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 nigérien relatif aux recettes d'exportation, facture d'exportation, et certificat de désinfection. La modification de ces documents, afin de les harmoniser avec la formule-cadre des Nations Unies, a été opérée par la banque centrale du Nigéria, le service des douanes nigérien, l'administration des ports du Nigéria et le conseil national des chargeurs du Nigéria. Voir Examen des politiques commerciales, Nigéria, WTO WT/TPR/S/147, 2005

Outils pour l'harmonisation des documents

La Boîte à outils pour les documents commerciaux, élaborée par les commissions économiques régionales des Nations Unies, permet d'aider les agents de facilitation du commerce à concevoir des documents commerciaux nationaux harmonisés avec la Formule-cadre des Nations Unies. Elle se compose d'une boîte à outils électronique pour le développement de documents papier accessibles en écriture au format PDF, d'un manuel et d'exemples de formulaires, ainsi que d'une bibliothèque de ressources pour l'harmonisation des documents commerciaux. Les documents élaborés à l'aide de la Boîte à outils peuvent être développés ultérieurement pour en faire des documents commerciaux électroniques UNeDocs. Avant d'utiliser la Boîte à outils, il peut être nécessaire d'effectuer une analyse des procédures existantes et des documents connexes en vue de les rationaliser ou de les compléter. Une assistance technique peut être nécessaire à cet effet, et pour utiliser dans la pratique la Boîte à outils. Il faudrait aussi pourvoir à la formation des fonctionnaires des douanes ainsi que des utilisateurs des documents commerciaux harmonisés.

Thaïlande

Le gouvernement de la Thaïlande a lancé un processus de création d'un guichet unique national de cyberlogistique. Plusieurs initiatives ont été prises, y compris certaines ayant permis de simplifier et d'harmoniser d'importants documents commerciaux nationaux avec la Formule-cadre des Nations Unies. Le ministère des Transports a achevé un processus d'analyse de documents de transport et de modélisation des documents pertinents et des processus métier à l'aide d'UNeDocs. Les exigences de données de 57 documents liés aux transports ont été analysées et harmonisées. Le nombre initial d'éléments de données a pu être réduit d'un total initial de 1 346 à seulement 210. Le ministère des Technologies de l'information et de la communication a commandé une initiative similaire pour 310 autres documents liés aux permis et licences aux organismes gouvernementaux qui en ont la charge. Le service des douanes Royal Thai Customs a remplacé son système EDI classique par un système d'importation et d'exportation électroniques basé sur ebXML. Il travaille en collaboration avec 28 agences gouvernementales afin d'intégrer les licences et permis électroniques avec les informations douanières pour un dédouanement plus rapide des cargaisons.

Références et outils

Documents CEE-ONU

Des informations sur les normes CEE-ONU, ONU EDIFCAT et TDED sont disponibles sur : www.unece.org/cefact/.

Pour en savoir plus sur UNeDocs, consulter www.unece.org/etrades/unedocs/

Outre les normes elles-mêmes, des recommandations CEFACT-ONU fournissent des informations complémentaires sur les normes et leur implémentation. Elles peuvent être consultées sur : http://www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm.

- Recommandation N° 1 : Formule-cadre des Nations Unies.
- Recommandation N° 6 : Formule-cadre de facture alignée pour le commerce international.
- Recommandation N° 16 : Code des lieux utilisés pour le commerce et les transports LOCODE-ONU.
- Recommandation N° 22 : Formule-cadre pour les instructions d'expédition normalisées.
- Recommandation N° 25 : Utilisation de la norme des Nations Unies concernant l'échange de données informatisé pour l'administration, le commerce et le transport (EDIFACT-ONU).

L'Organisation mondiale des douanes (OMD)

Les instruments de l'OMD incluent le Modèle de données douanières de l'OMD, une norme douanière mondiale visant la réduction des exigences en matière de collecte des données et la présentation des déclarations et pièces justificatives sous forme électronique. Ce modèle constitue une base pour la mise au point de messages électroniques courants qui reposent sur les normes internationales.

www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/facil_wco_data_model.htm

Organisation maritime internationale (OMI)

La Convention visant à faciliter le trafic maritime international (OMI/FAL) 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 exigibles. Elle a mis au point des formulaires normalisés pour sept documents.

Boîte à outils pour les documents commerciaux

Il s'agit d'un ensemble d'outils et de directives, élaboré par les commissions économiques régionales des Nations Unies (CEE, CEPALC, CEA, CESA, CESAP) pour concevoir la présentation de documents et formulaires commerciaux nationaux, sectoriels et d'entreprises, basés sur les normes et autres documents internationaux. Pour la Boîte à outils de l'ONU pour les documents commerciaux normalisés, voir : <http://unece.unog.ch/etrade/tkhome.aspx> .

Troisième section : dédouanement

Le dédouanement accéléré fait référence à l'article VIII du GATT de 1994, en particulier à l'art. VIII.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 ».

Dans le contexte douanier, la mainlevée désigne l'acte par lequel la douane permet aux intéressés de disposer des marchandises qui font l'objet d'un dédouanement. Le dédouanement est l'accomplissement des formalités douanières nécessaires pour mettre des marchandises à la consommation, pour les exporter ou encore pour les placer sous un autre régime douanier (CKR).

Les mesures clés proposées visent à accélérer le dédouanement et la mainlevée des biens aux frontières. Ces mesures comprennent, entre autres, le dédouanement anticipé, la séparation entre la mainlevée et le dédouanement, les programmes relatifs aux Opérateurs économiques agréés, la gestion du risque et l'audit a posteriori. La modernisation des douanes par l'intermédiaire de l'automatisation et l'utilisation des TIC est une étape utile dans la mise en œuvre de telles procédures.

Décisions anticipées ⁵

Contexte

Un important point de discordance entre les officiels de douane et les commerçants est lié au traitement des marchandises à des fins douanières – la détermination de la valeur, la classification des biens et la détermination des règles d'origines. Des décisions d'évaluation et de classification erronées peuvent constituer une barrière non tarifaire au commerce si elles constituent *de facto* une manière de contourner la liste tarifaire officielle. Elles sont aussi une source de corruption si les négociants visent à obtenir un meilleur traitement de leurs biens grâce à des pots-de-vin. Les demandes de renseignements informelles quant au traitement futur de marchandises lors de leur entrée sur un marché sont fréquentes dans de nombreux pays.

Les dispositions d'une décision anticipée⁶ visent à mettre en place une procédure formelle transparente qui permette aux exportateurs et aux importateurs d'obtenir sur demande une décision ou un renseignement contraignant des administrations douanières avant la transaction. Le règlement ainsi obtenu constitue un engagement juridique de la part de l'autorité douanière et, dans certains pays, du négociant pour une période déterminée.

Bien que les détails des dispositions d'une décision anticipée varient d'un pays à l'autre, les éléments communs permettent la définition suivante : il s'agit, dans le contexte douanier, d'une décision officielle **contraignante préalable à une importation ou une exportation**, livrée **par écrit** par une autorité douanière compétente, qui donne au demandeur un renseignement **limité dans le temps sur les marchandises à importer**.

Les directives de l'Organisation mondiale des douanes sur les règlements préalables en accord avec les dispositions de la norme 9.9 de la Convention de Kyoto révisée définissent le terme comme suit : cette expression « décision contraignante » (ou « décision anticipée ») désigne généralement la possibilité pour la douane de communiquer une décision, sur demande d'un opérateur économique qui prévoit une opération de commerce extérieur, à propos de la réglementation en vigueur. Le principal avantage pour le titulaire est la sécurité juridique en ce qui concerne l'application de celle-ci (voir <http://www.wcoomd.org>).

Avantages

Les décisions anticipées améliorent la certitude et la prévisibilité des transactions commerciales transfrontalières. Les disputes avec l'autorité douanière à propos des positions tarifaires, de l'évaluation et de l'origine, soit l'éligibilité à un traitement préférentiel, sont réduites et les délais conséquents sont évités. L'intégrité des douanes ne sera pas mise en doute lors du dédouanement des envois et les possibilités de corruption sont réduites.

En résumé, les décisions anticipées peuvent se révéler cruciales lorsqu'une entreprise considère une transaction transfrontalière. Les contrats de vente et d'achat peuvent être conclus en se fondant sur l'information du renseignement contraignant.

⁵ Cette note technique a été produite en collaboration avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

⁶ D'autres termes peuvent être utilisés pour le même concept ; notamment renseignement contraignant (voir explication dans ce document)

Domaines concernés

Classification selon le tarif douanier national

L'identification de la position et de la sous-position tarifaires appropriées détermine le taux de droit de douane applicable à des marchandises. Un système de codification est utilisé pour la classification et de nombreux pays fondent le leur sur le code HS (Harmonized Commodity Description and Coding System) développé et administré par l'OMD. De nombreux codes tarifaires contiennent 10'000 positions ou plus, dont des chapitres très techniques tels que les composés chimiques, les biens textiles et les composants électroniques. Parfois, la classification finale dépend d'une analyse en laboratoire d'un échantillon des marchandises.

Une décision anticipée peut donc grandement simplifier la procédure de dédouanement et réduire les délais.

Évaluation des marchandises

La détermination de la valeur à des fins douanières définit le régime d'assujettissement aux droits de douane. Il peut s'agir d'une procédure longue et complexe où les pratiques nationales varient. En général, l'évaluation des marchandises se fonde sur la valeur de la transaction ou de la facture. En cas de doute sur la valeur de la transaction, les autorités douanières disposent d'autres options d'évaluation, telles que la référence à des marchandises similaires ou identiques. C'est le cas, en particulier, lorsque les acheteurs et les vendeurs sont parents ou associés.

Il est important, pour la transparence de la procédure d'évaluation, de se référer à des critères transparents et objectifs, tels que ceux décrits, par exemple, dans l'Accord l'OMC sur l'évaluation en douane. De plus, il est essentiel de surveiller les pratiques de facturation frauduleuse.

Une décision anticipée fondée sur les critères d'évaluation douanière est une mesure utile de facilitation du commerce puisque les commerçants ont connaissance des documents d'appui qu'ils doivent présenter pour prouver la valeur des marchandises. Si cette valeur est mise en doute par les douanes, le fardeau de la preuve revient à l'importateur.

Règles d'origine

Une règle d'origine est un critère utilisé par les douanes pour déterminer la nationalité d'un produit ou d'un producteur. Les règles d'origine sont particulièrement importantes lorsque des accords préférentiels permettent la discrimination de marchandises fondée sur la source de fourniture. Cependant, la détermination de l'origine est complexe, car le traitement et la transformation d'une marchandise peuvent se dérouler dans plusieurs pays et impliquer des produits originaires de pays différents.

Les décisions anticipées sur l'origine sont déjà couvertes par l'Accord sur les règles d'origine de l'OMC.

Questions liées à la mise en œuvre

La législation nationale doit fournir le cadre légal pour la validité des décisions anticipées et déterminer clairement l'information qui doit être fournie par le demandeur, la période de validité et les raisons d'une éventuelle révocation de la décision anticipée, tel qu'un changement des dispositions légales ou la soumission de fausses informations. De plus, les

dispositions des procédures d'appel civiles ou administratives doivent être également applicables aux décisions anticipées.

Par la suite, il sera nécessaire d'établir les procédures pour effectuer et traiter une requête. Elles devraient comprendre une spécification du délai impliqué lors d'une demande, les moyens de communication et le temps requis avant que les autorités communiquent une réponse.

Une unité spécialisée ou une section pour le traitement des décisions anticipées doit être mise en place à la direction des douanes et comporter suffisamment de personnel qualifié. Afin de faciliter la tâche du personnel et améliorer la cohérence des décisions, une base de données les réunissant peut se révéler judicieuse. Finalement, les bureaux frontaliers doivent recevoir toutes les informations à propos des renseignements contraignants. Les options concernant la communication de ces informations grâce au système informatique existant doivent être explorées.

Le traitement des demandes de décisions anticipées peut initialement être fait par papier pour ensuite se transformer en une procédure électronique.

Audit a posteriori⁷

Contexte

L'audit a posteriori désigne le contrôle fondé sur un audit effectué après la mainlevée du fret par la douane. Le but est de vérifier la justesse et l'authenticité des déclarations en contrôlant les données commerciales des négociants, leurs systèmes opérationnels, leurs archives et leur comptabilité. Ces audits peuvent prendre place dans les locaux du négociant, et peuvent prendre en compte les transactions individuelles, soit un audit « fondé sur la transaction », ou porter sur les importations et/ou les exportations effectuées durant une certaine période de temps, soit un audit « fondé sur l'entreprise ».

Les audits a posteriori peuvent être menés au cas par cas en ciblant des opérateurs spécifiques sélectionnés d'après une analyse de risque des marchandises et du négociant, ou d'une manière planifiée et régulière, définie dans un programme annuel. L'audit peut de plus être utilisé comme critère afin d'offrir un traitement spécial pour certains opérateurs économiques.

Le chapitre 6 de l'annexe générale de la Convention de Kyoto révisée définit un grand nombre de pratiques recommandées ayant un lien avec le contrôle douanier, y compris l'utilisation de contrôles fondés sur des audits (normes 6.6 et 6.10).

L'introduction de l'audit a posteriori reflète une approche différente du contrôle douanier étant donné qu'il a pour effet de libérer immédiatement les marchandises ou, du moins, de réduire les délais. Sa mise en œuvre fait partie de la stratégie de gestion du risque.

Réduction du temps de mainlevée

La période durant laquelle les marchandises sont détenues par les douanes sera réduite par rapport au contrôle douanier traditionnel, et les opérateurs économiques pourront en disposer rapidement après leur arrivée dans le pays.

En appliquant les techniques de gestion du risque et le contrôle fondé sur l'audit, l'autorité douanière libère la grande majorité des cargaisons (jusqu'à 80-90 % de toutes les importations dans la plupart des pays) et retient uniquement les chargements correspondant à des profils à risque préalablement identifiés. Le fret non sélectionné peut être libéré immédiatement mais peut être sujet au contrôle *ex post facto*, i.e. l'audit a posteriori.

Économiser les frais d'entreposage

Une conséquence directe de la procédure de dédouanement accélérée est la diminution des frais d'entreposage ainsi que des coûts d'assurance des marchandises entreposées.

Efficacité renforcée des contrôles

Les audits a posteriori peuvent couvrir tous les régimes douaniers, i.e. l'importation temporaire, le traitement intérieur, les zones franches, les numéros tarifaires spécifiant l'utilisation finale, et ainsi améliorer le contrôle douanier sur certains de ces régimes qui ne pouvaient pas faire l'objet de vérifications à la frontière.

⁷ Cette note technique a été produite en collaboration avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

L'audit a posteriori permet à la douane de changer l'approche d'un contrôle uniquement fondé sur la transaction à un contrôle plus compréhensif et orienté sur l'entreprise. L'audit de la douane peut bénéficier d'une vision plus large des transactions portant sur une période plus importante. En comparant les prix et les positions tarifaires de marchandises identiques ou similaires liées à de différentes entreprises, les incohérences peuvent indiquer des fraudes.

De même, des comparaisons entre les pays d'origine, les différents fournisseurs ou les modèles de commerce intra-compagnie peuvent révéler de fausses déclarations. Si l'audit révèle une déclaration incorrecte, l'agent de vérification demandera une correction de la déclaration. Cela pourrait générer des paiements de droits supplémentaires et même augmenter les recettes des douanes.

Questions liées à la mise en œuvre

Les méthodes de contrôle fondées sur l'audit font normalement partie de l'ensemble des mesures de modernisation des douanes. En général, les programmes de modernisation introduisent plusieurs éléments de réforme, tels que :

- Le dédouanement automatisé ;
- Le dédouanement anticipé ;
- L'utilisation des méthodes de gestion du risque et l'audit a posteriori ;
- La séparation entre mainlevée et dédouanement.

Les audits a posteriori sont souvent introduits de concert avec les procédures automatisées dans les opérations douanières. Cependant, le contrôle fondé sur l'audit peut aussi être appliqué dans un environnement manuel ou semi-automatisé. Les contrôles d'audit a posteriori constituent une partie intégrale des systèmes de gestion du risque.

Prescriptions pour la mise en œuvre

Engagement et soutien – Comme dans tout programme de réforme, le prérequis crucial est un engagement fort et un soutien à long terme de la part des plus hautes instances d'une organisation. Cela sous-entend la création d'une équipe d'audit dotée des connaissances, des directives et des règlements nécessaires au sein des départements douaniers.

Amendement de la législation et des règlements – Dans de nombreux pays, les lois et les règlements douaniers définissent le mandat et les obligations des douanes permettant, entre autres, d'inspecter les importations et les exportations en se fondant à la fois sur des éléments physiques et documentaires. En outre, ces dispositions permettent rarement aux douanes de vérifier la comptabilité et les archives dans les locaux des négociants. Les pays devraient donc prendre en compte une révision de leurs lois et attribuer l'autorité nécessaire pour faire appliquer les nouvelles méthodes d'audit. De même, les principes de comptabilité nationaux, qui définissent les exigences générales de tenue des registres, devraient être rédigés ou révisés. De plus, la législation nationale doit s'assurer de la coopération des négociants afin qu'ils donnent accès non seulement à leur comptabilité et à leurs registres mais aussi à leur espace de travail et au personnel.

Stratégie et planification – La direction des douanes doit développer une stratégie d'audit et une procédure par étapes claire qui guide le personnel quant à sa mise en œuvre.

Renforcement des capacités – Le personnel des douanes doit être formé afin de comprendre pleinement l'efficacité des audits a posteriori. En outre, des cours de formation doivent être offerts afin de sensibiliser le personnel au travail analytique nécessaire pour profiter du système. Des formations sur les méthodes de comptabilité et d'audit sont aussi requises.

Coopération avec les négociants – L'audit a posteriori prend souvent place dans les locaux des négociants quand les douanes nécessitent davantage de documentation afin de vérifier les documents de mainlevée. Il est donc important d'établir une atmosphère positive et coopérative entre le service des douanes et les négociants.

Compétences nécessaires

L'audit a posteriori est une mesure de facilitation du commerce fondée sur la connaissance spécifique des méthodes d'audit. Un tel savoir peut seulement se transmettre par l'intermédiaire de cours de formation, principalement liés à l'application de la gestion du risque.

Appréciation de la mise en œuvre réelle

Un système de rapportage devrait offrir à la direction (ainsi qu'aux autorités surveillantes du service des douanes) un suivi adéquat des résultats obtenus par l'équipe d'audit. Les appréciations peuvent être régulièrement effectuées par la direction des douanes, i.e. en utilisant les directives d'autoévaluation de l'OMD. Il faut aussi souligner que la participation des organisations d'affaires locales dans le processus d'évaluation peut se révéler très utile, y ajoutant de la crédibilité et renforçant la coopération entre le service des douanes et les acteurs économiques.

Le but de l'audit a posteriori est de contribuer à des procédures plus efficaces et simplifiées qui mèneraient à un respect accru des règles dans un premier temps – une réduction de la somme des droits et des taxes récoltée par le biais d'un audit montrera donc aussi l'efficacité à la fois de l'audit a posteriori et des procédures simplifiées.

Capacité locale

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 aspirent à prendre pleinement avantage du commerce mondialisé et libéralisé. Bien que la législation et la stratégie générale de modernisation soient déterminées par les gouvernements, leur mise en place revient aux bureaux de douanes locaux. Leur personnel doit être formé afin de comprendre comment appliquer les mesures d'audit a posteriori et les avantages qu'ils peuvent en tirer.

Séparer la mainlevée du dédouanement⁸

Description

La Convention de Kyoto révisée définit le dédouanement comme étant « la complétion des formalités douanières nécessaires pour permettre à des biens d'être utilisés à des fins domestiques, d'être exportés ou de faire l'objet d'une autre procédure douanière » (OMD, CRK, annexe générale, chapitre 2), et la mainlevée comme étant « l'action par laquelle la douane permet à des biens en cours de dédouanement d'être mis à la disposition des intéressés » (OMD, CKR, annexe générale, chapitre 2).

Traditionnellement, les autorités douanières n'autorisent pas la mainlevée des marchandises jusqu'à ce que toutes les questions liées à la transaction soient résolues et que les droits et taxes dus soient payés, complétant ainsi le dédouanement. Cependant, le dédouanement final peut être retardé pour plusieurs raisons, comme une décision en suspens sur la classification et l'évaluation, des documents manquants ou une procédure d'appel contre une décision. De tels délais ont des conséquences négatives sur la chaîne d'approvisionnement des négociants, qui ne peuvent pas disposer des marchandises retenues dans un local douanier.

La séparation entre la mainlevée et le dédouanement signifie que les marchandises soit libérées par les douanes avant le paiement des droits et des taxes dans les cas où une classification finale des biens, une évaluation de la valeur et d'autres transactions sont en cours. Une garantie pour les droits et taxes applicables sous forme d'un dépôt ou une obligation est habituellement requise.

Avantages

L'introduction d'une régulation qui autorise la séparation entre la mainlevée et le dédouanement offre de nombreux avantages pour les négociants en particulier, puisqu'elle permettrait une chaîne d'approvisionnement fluide et plus rapide utilisée notamment dans le commerce électronique et les livraisons du juste-à-temps. De plus, les biens déposés dans les entrepôts font l'objet de frais et entraînent des coûts d'inventaire et d'assurance pour les négociants. Du côté des douanes, la séparation réduit les exigences en matière de stockage et d'infrastructure d'entreposage. Les risques liés à la mainlevée anticipée sont suffisamment contrôlés grâce au dépôt d'une garantie.

Sources de retard

Les retards dans la procédure de dédouanement finale peuvent survenir pour une multitude de raisons ; la plus fréquente est l'évaluation de la valeur des biens dans le contexte douanier, la détermination de la classification correcte et la documentation manquante.

Les problèmes sont souvent liés à l'appréciation de l'évaluation en douane, car la valeur et les coûts qui s'y rapportent constituent la base directe du calcul des droits et des taxes dans la plupart des cas. Une facture peut manquer, une déduction de prix peut ne pas être bien documentée ou la douane peut demander de la documentation supplémentaire pour vérifier la valeur déclarée. Cette dernière est particulièrement difficile à déterminer lorsque

⁸ Cette note technique a été produite en collaboration avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

l'exportateur est affilié à l'entreprise d'importation, ou qu'il entretient une autre relation avec elle (établissement des prix de facturation interne). De tels cas peuvent parfois être transférés à un panel d'experts au sein de la douane, mais la conséquence inévitable est un retard de mainlevée. Les douanes de nombreux pays ont donc appliqué la disposition de l'article XIII de l'Accord de l'OMC sur l'évaluation en douane. Elle stipule :

« 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 la 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 les dispositions applicables dans ces circonstances ».

Hormis les difficultés d'évaluation, d'autres raisons peuvent causer des retards substantiels lors de la procédure de dédouanement, et pour lesquelles les dispositions de l'OMC n'offrent pas un soutien comparable, telles que :

- Les problèmes de classification, p.ex. des cas où la position tarifaire ne peut pas être déterminée en se fondant sur les détails disponibles lors du dédouanement, ou lorsqu'il y a un désaccord entre la douane et le déclarant ;
- Les documents manquants, p.ex. des informations insuffisantes sur les conditions de transport, la qualité ou la quantité ; le manque de certificats de santé ou d'origine pour obtenir un traitement préférentiel.

Questions liées à la mise en œuvre

Prescriptions pour la mise en œuvre

- Le renforcement de capacité et la sensibilisation aux avantages de la séparation entre la mainlevée et le dédouanement, au système de garantie financière et aux conditions liées à la nouvelle procédure pour le personnel des douanes et les négociants, y compris les transporteurs et les agents en douanes, les associations professionnelles et le secteur bancaire.
- Former le personnel des douanes – Bien que les gouvernements portent la responsabilité de planifier et de fournir les moyens de moderniser les douanes, la mise en œuvre et la gestion réelle sera effectuée par les bureaux de douanes locaux. Le personnel doit être formé aux nouvelles procédures douanières, y compris les systèmes informatiques, et développer de bonnes relations avec le milieu négociant.
- Sécurité – Si les entreprises importatrices veulent profiter des procédures de mainlevée séparée, un système de garantie doit être disponible afin d'assurer le paiement en règle des droits et des taxes. De tels systèmes devraient offrir un éventail d'instruments comme les garanties bancaires, les obligations et les dépôts de fonds.
- Modification de la législation – les gouvernements pourraient avoir à réviser leur loi douanière et attribuer l'autorité nécessaire pour appliquer les nouvelles procédures.

Sécurité des paiements

Mettre en place les mécanismes finaux pour assurer les paiements et la conformité des négociants est une prescription pour la mainlevée préalable des marchandises. Une fois qu'un négociant dépose une garantie auprès des douanes, plusieurs procédures simplifiées sont possibles. Les instruments de garantie peuvent prendre plusieurs formes, y compris les dépôts en liquide, les garanties de banques ou d'assurances, les obligations ou d'autres documents légaux confirmant le paiement final des droits et taxes. La garantie peut couvrir une seule transaction ou d'être de nature générale, i.e. couvrant plusieurs transactions.

Exemples de plans de crédit permettant un paiement différé

L'Union européenne gère un plan de crédit à la disposition de tout commerçant des États membres. Il s'agit d'un système général dans lequel les paiements d'un mois sont payables d'ici le 16 du mois suivant. Une garantie, obligation ou autre caution appropriée est nécessaire pour tous les importateurs utilisant le système de crédit.

Évaluation

Il existe plusieurs manières d'évaluer la mise en œuvre des procédures séparées de mainlevée et son efficacité. Cette dernière se mesurera notamment à l'utilisation concrète par les négociants, et au temps nécessaire à la mainlevée des marchandises.

Les auditeurs internes peuvent vérifier si les nouvelles procédures ont bien été communiquées au personnel et au milieu négociant. De plus, l'évaluation doit garantir le fait que les activités de renforcement des capacités aient été complétées et suivies. L'implication des organisations d'affaires locales dans la procédure d'évaluation peut être extrêmement utile, ajoutant de la crédibilité à celle-ci et, simultanément, renforçant la coopération entre la douane et le milieu des affaires.

Gestion du risque pour le contrôle douanier ⁹

Contexte

Une caractéristique du travail des douanes est le volume élevé des transactions et l'impossibilité de toutes les vérifier. Les administrations douanières font donc face au défi de faciliter la légitime circulation des personnes et du fret tout en effectuant des contrôles pour déceler la fraude douanière et d'autres infractions. Les services douaniers sont placés sous une pression croissante de la part des gouvernements nationaux et des organisations internationales pour faciliter le dédouanement des personnes et du fret tout en répondant à l'augmentation du crime et du terrorisme dans les transactions. Ces deux intérêts conflictuels démontrent la nécessité de trouver un équilibre entre la facilitation et le contrôle.

Les contrôles douaniers devraient garantir la circulation des navires, des véhicules, des avions, du fret et des personnes traversant des frontières conformément aux lois, réglementations et procédures qui font partie de la procédure de dédouanement. Étant donné le nombre élevé de transactions d'exportation, d'importation et de transit, beaucoup d'administrations douanières utilisent l'analyse du risque pour sélectionner les personnes, les marchandises et les moyens de transport qui doivent faire l'objet d'une inspection et dans quelle mesure (Convention de Kyoto révisée de l'OMD, norme 6.4.). L'analyse et l'évaluation du risque sont des procédures analytiques utilisées pour déterminer les risques les plus importants à traiter et à corriger en priorité.

Les programmes de sélectivité d'inspection utilisent les profils à risques, établis au cours d'une procédure d'analyse et d'évaluation du risque. Ces profils comprennent divers indicateurs tels que le type de marchandise, la réputation du négociant et ses dossiers de conformité, la valeur des marchandises et les droits applicables, les pays de destination et d'origine, le moyen de transport et les itinéraires ; ils sont fondés sur des caractéristiques que présentent les chargements illégaux (ou les passagers en situation irrégulière).

Le développement de profils dépend fortement de la saisie, de l'enregistrement et de l'analyse des renseignements, l'OMD a donc développé plusieurs outils pour assister les pays membres dans l'établissement de profils et la gestion de la prise de renseignements. La base de données du Réseau douanier de lutte contre la fraude (CEN en anglais) peut, par exemple, fournir des informations utiles pour établir les profils à risque.

Ces profils déterminent ensuite les programmes de sélectivité d'inspection, qui analyseront les données déclarées en se fondant sur les paramètres et les chargements à risque identifiés, et selon le niveau de risque choisi, les marchandises et les personnes suivent différentes canaux douaniers.

⁹ Cette note technique a été produite en collaboration avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et la CNUCED.

Canaux douaniers de SYDONIA utilisant la gestion du risque	
Canal vert	= Mainlevée immédiate release sans inspection
Canal jaune	= Vérification documentaire
Canal rouge	= Inspection physique des biens et des documents
Canal bleu	= Inspection différée (audit a posteriori)

Les techniques de gestion du risque constituent un moyen utile d'assurer à la fois la conformité, la sécurité et la facilitation du commerce. En catégorisant sélectivement les marchandises et les passagers pour les vérifications, une mainlevée et un dédouanement plus rapides sont possibles. Les chargements et les personnes considérées « à bas risque » d'après le profil de risque attirent une attention minimale de la douane et peuvent être traités rapidement. Cela permet en outre au personnel des douanes de concentrer leurs efforts et leurs ressources sur un nombre de chargements réduit.

Avantages

- *Meilleure allocation des ressources humaines* – le dédouanement fondé sur le risque permet au personnel douanier de concentrer ses efforts sur moins de chargements, et le personnel peut être déployé de manière plus efficace ;
- *Recettes accrues* – Malgré un nombre réduit d'inspections physiques, l'efficacité et le professionnalisme du contrôle douanier mène à une augmentation des droits récoltés dans de nombreux pays ;
- *Conformité accrue aux lois et réglementations* – D'une manière générale, l'expérience montre que l'amélioration de l'efficacité douanière – couplée à l'intérêt du négociant à dédouaner sa marchandise via le canal vert – entraîne une meilleure conformité de la part des négociants. Cela a en outre un impact positif sur la justesse des statistiques de commerce extérieur ;
- *Collaboration accrue entre négociants et douanes* – L'interaction entre les douanes et les négociants fait partie de la procédure pour évaluer les risques associés à des biens transportés, importés ou exportés par des négociants spécifiques. Normalement, ces contacts et cette communication conduira à une meilleure compréhension entre les parties et améliorera leur relation d'une manière générale ;
- *Temps de dédouanement réduit* – Le fait que seulement 10 à 20 pourcent des marchandises sont inspectées en moyenne dans un système de dédouanement fondé sur le risque signifie que les douanes peuvent dédouaner une majorité des chargements immédiatement après que les documents de dédouanement aient été déposés auprès des douanes ;
- *Coûts de transaction réduits* – Le temps pris pour dédouaner des marchandises en douane en utilisant des procédures traditionnelles peut s'élever à deux semaines. Les techniques de gestion du risque permettront de dédouaner 80 à 90 pourcent des marchandises en quelques heures – et faire ainsi économiser des coûts importants aux négociants.

Questions liées à la mise en œuvre

Changer les procédures de contrôle implique une modification de la manière dont les douanes perçoivent et exercent leur mandat. Traditionnellement, on pensait que le contrôle total était le seul moyen d'assurer le respect des règles. Cependant, la gestion du risque, et donc les inspections sélectives, offrent une approche bien plus efficace. La gestion réussie de cette technique nécessite des activités de préparation dont le but serait de sensibiliser et faire comprendre le système.

De telles activités devraient prendre en compte que :

- Il est vital de changer la mentalité du personnel et de la direction, pour que tout le monde reconnaisse la valeur et l'efficacité de la gestion du risque ;
- Des cours de sensibilisation pour l'organisation entière peuvent accroître la compréhension des nouvelles procédures, alors que des cours spécialisés et techniques doivent être organisés pour le personnel directement impliqué dans la mise en œuvre et la gestion des nouvelles procédures;
- Une politique de gestion du risque et un plan de gestion stratégique peuvent souligner les objectifs et les priorités à considérer lors de l'introduction du nouveau système ;
- La structure interne de l'administration des douanes doit être adaptée, y compris par l'intermédiaire de la création p.ex. d'un comité de gestion du risque comprenant plusieurs représentants de bureaux douaniers divers (régionaux et/ou locaux). L'objectif de ce comité est de discuter et d'identifier de nouveaux critères de risque ;
- Une unité séparée des douanes (p.ex. unité de gestion du risque) peut être établie afin de maintenir et de gérer le système ;
- L'unité de gestion du risque peut saisir, enregistrer et analyser les données des renseignements concernant les importateurs et les transporteurs de plusieurs sources pertinentes, y comprise la base de données de la CEN de l'OMD, les rapports de saisie nationaux et d'autres administrations agissant d'après la Convention de Nairobi de l'OMD ou d'autres accords bilatéraux ;
- Les lois et règlements douaniers doivent être révisés afin de refléter l'utilisation des techniques de gestion du risque dans un cadre légal ;
- Le manifeste électronique, modelé d'après des normes internationales, devrait être utilisé pour fournir une identification anticipée des chargements à haut risque.

Association à d'autres mesures de facilitation du commerce

Les contrôles ciblés fondés sur des techniques de gestion du risque sont complétés par les contrôles fondés sur les audits et les mesures d'application de la loi, qui forment la base des procédures simplifiées pour opérateurs économiques agréés. Il s'agit de procédures spéciales ou « expresses » qui nécessitent peu d'intervention par les douanes pour la mainlevée et le dédouanement des marchandises.

Le concept de opérateurs économiques agréés négociants accrédités est lié aux affaires et aux autres participants de la chaîne d’approvisionnement, y compris les entreprises de logistique, suffisamment connus et jugés dignes de confiance par les douanes de par leur dossier de bonne conformité de déclarations exactes et de paiements en bonne et due forme pour être exemptés des contrôles ordinaires et assujettis à des procédures beaucoup plus légères et à des exigences beaucoup moins élevées.

Les audits donnent une image claire et complète des transactions douanières et du taux de conformité des négociants et alimentent ainsi le mécanisme de gestion du risque avec les mesures de conformité qui déterminent à quel point les négociants se conforment aux exigences des douanes.

Eu égard au trafic de transit, les critères peuvent différer légèrement pour les importations et les exportations, se concentrer par exemple moins sur des questions de valeur douanière et davantage sur le risque de détournement sur le marché domestique. Un tel risque, associé aux marchandises qui font l’objet de contrôles de santé, de sécurité et d’hygiène spécifiques ou qui sont soumises à des droits et à des charges élevés, doit être minutieusement évalué afin de définir les niveaux de garantie appropriés dans la réglementation de transit ou de concevoir des plans d’assurance satisfaisants dans le cadre des accords de transit. Des instruments fiables et bien adaptés qui assurent le déplacement de marchandises – par exemple sous la forme de garanties d’assurance, y compris les obligations de garantie ou les dispositifs physiques permettant d’améliorer la sécurité, tels que les scellés de transit – peuvent éliminer les risques ordinaires de perte de revenu et constituer une forme de responsabilité civile.

Références et instruments disponibles

Organisation mondiale des douanes

Les instruments pertinents disponibles sur <http://www.wcoomd.org> comprennent :

- la Convention internationale sur la simplification et l’harmonisation des procédures douanières (Convention de Kyoto révisée de 1999);
- le Guide de gestion du risque;
- les Directives aux fins de la mainlevée immédiate des envois;
- le Cadre de normes de travail SAFE pour sécuriser et faciliter le commerce mondial ;
- les données de sécurité du Cadre de normes de travail SAFE pour sécuriser et faciliter le commerce mondial ;
- la Convention internationale sur l’assistance administrative mutuelle pour la prévention, l’enquête et la répression des délits de douane (Nairobi, 1977) ;
- les évaluations du risque normalisées, les modèles de profils/indicateurs de risque (EC0149E6) qui contiennent des indicateurs spécifiques sur le trafic illicite concernant les accords multilatéraux environnementaux.

Traitement douanier avant arrivée¹⁰

Contexte

Le dédouanement et la mainlevée de marchandises aux points d'entrée créent souvent une barrière au commerce dans le cadre des transactions transfrontalières en raison des longs délais. La modernisation des procédures douanières afin d'accélérer le dédouanement et la mainlevée sont donc un instrument de facilitation des importations. La saisie avancée des informations permet d'effectuer la mainlevée avec peu de délai, voir aucun.

La Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des procédures douanières (la Convention de Kyoto révisée ou CKR) fait référence à la saisie et à l'enregistrement anticipé dans le chapitre 3 de l'Annexe générale.

Directives de l'OMD

L'OMD a également répondu à la nécessité des négociants de pouvoir disposer d'une mainlevée rapide dans ses Directives pour la mainlevée immédiate des chargements par les douanes. Selon celles-ci, les marchandises sont divisées en quatre catégories différentes pour lesquelles la mainlevée immédiate peut être accordée en remplissant des exigences simplifiées :

- Correspondance and documents – De tels objets sans valeur commerciale peuvent être libérés en se fondant sur un document de transport ou même une déclaration orale ;
- Les chargements de faible valeur pour lesquels aucun droit ou taxe n'est prélevé – la valeur limite varie de pays à pays – et la mainlevée peut être accordée par l'intermédiaire d'une déclaration simplifiée soumise à la douane en avance ;
- Les chargements taxables de faible valeur – la valeur limite peut de nouveau varier et les droits et taxes doivent être payés ou garantis. Une déclaration simplifiée ou périodique peut être utilisée ;
- Les chargements à valeur élevée – Le dédouanement facilité sera accordé si les informations nécessaires ont été enregistrées en avance auprès de la douane. La mainlevée immédiate et le dédouanement ultérieur peuvent être autorisés si le paiement des droits et taxes est garanti.

Échange des informations électroniques

Le dédouanement et la mainlevée peuvent être encore accélérés grâce à l'enregistrement électronique de données. Dans des pays utilisant des systèmes de TCI modernes, les négociants peuvent soumettre les documents et les données exigées auprès des douanes avant l'arrivée des marchandises dans le pays. Les systèmes douaniers traiteront les données automatiquement, effectuant une comparaison avec les profils de gestion du risque et en calculant les droits. Dans certains pays, les administrations avertiront aussi les négociants par voie électronique avant l'arrivée des marchandises au point d'entrée. Si les

¹⁰ Cette note technique a été produite en collaboration avec l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et la CNUCED.

marchandises sont sélectionnées pour une inspection physique, l'importateur est averti en ligne, afin que la présentation des marchandises à transférer aux douanes puisse être arrangée sans délai.

Avantages

- Le traitement électronique avant arrivée des informations facilite l'utilisation des systèmes de gestion du risque ;
- Délais réduits aux points d'entrée/passages en douane ;
- Temps de mainlevée réduit – une mainlevée immédiate ou réduite est d'une importance cruciale pour les négociants en raison du temps gagné;
- Économiser les frais d'entreposage et d'assurance – La réduction de ces frais sera une conséquence directe du dédouanement avant arrivée.

Questions relatives à la mise en œuvre

Prescriptions pour la mise en œuvre du traitement avant arrivée

- La transmission électronique des données et des documents nécessite l'utilisation de documents normalisés dans un format électronique (documents électroniques des Nations Unies, UNTDED, modèle de données douanières de l'OMD). L'échange d'informations électroniques a aussi besoin d'être mis en place en se fondant sur des normes largement acceptées, telles qu'EDIDACT;
- La coopération avec les négociants – le traitement avant arrivée est une méthode qui est fondée sur une coopération efficace avec le milieu négociant. Il est donc important d'établir une atmosphère positive d'accès et de respect mutuels entre les douanes et les négociants;
- Automatisation – Le traitement avant arrive peut être mis en œuvre dans un environnement entièrement automatisé aussi bien que dans un environnement manuel ou semi-automatisé;
- Amendement de la législation – Dans de nombreux pays, l'inspection physique des marchandises et documents est encore obligatoire. Une révision du code douanier et des autres textes légaux pertinents est donc nécessaire avant d'appliquer le traitement avant arrivée;
- La mise en place efficace d'un système de gestion du risque.

Connaissances requises

La mise en œuvre des nouvelles procédures, telles que le traitement avant arrivée, nécessite la connaissance des options et des conditions liées à la nouvelle procédure. À cette fin, il faudrait offrir des cours de formation pour le personnel douanier et si possible le milieu négociant également, y compris les transporteurs et les agents en douane.

Utilisation de systèmes douaniers automatisés

Contexte

Les systèmes automatisés dans les douanes constituent un des instruments les plus importants pour simplifier les procédures de commerce international. Les procédures douanières automatisées remplacent le traitement manuel des documents douaniers par le traitement assisté par ordinateur d'informations transmises électroniquement. L'utilisation de systèmes douaniers automatisés facilite le commerce en normalisant les formulaires, les documents et les données ainsi qu'en simplifiant et en informatisant les procédures pour accélérer le dédouanement des marchandises. Ils renforcent aussi l'efficacité opérationnelle du contrôle douanier en introduisant des procédures sécurisées et en fournissant des suivis et des mécanismes d'audit complets. Les systèmes automatisés douaniers offrent aux gouvernements des statistiques précises au bon moment sur le commerce et les revenus extérieurs.

En complément de la réforme douanière, l'automatisation fait partie de la modernisation douanière qui comprend l'alignement de procédures et de documents douaniers sur les normes, les conventions et les autres instruments internationaux. Il s'agit d'une revue cruciale qui permettra d'introduire les normes internationales ainsi que les meilleures pratiques recommandées et de conduire une réforme douanière efficace.

L'introduction de l'automatisation douanière stimulera également l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) par d'autres départements gouvernementaux et des parties intéressées du secteur privé dont les activités comprennent des opérations douanières. La liste s'étend à diverses agences gouvernementales, les importateurs et exportateurs, les groupements de marchandises, les transporteurs, les courtiers en douane, les opérateurs de terminaux, les banques, les agents de transit de transport et les assurances.

Avantages

Une administration douanière automatisée permet des économies substantielles dans la logistique du commerce et du transport. L'enregistrement des déclarations en douane, le traitement des documents et le dédouanement électroniques entraînent des économies de temps et une prévisibilité dans tous les aspects du commerce transfrontalier et limitent la marge de manœuvre des négociants tout comme celle des officiels douaniers pour contourner le système.

La collecte de taxes et de droits est améliorée tout comme la base données statistique qui sert aux décisions fiscales et de politique économique. Plus précisément, les avantages comprennent :

- L'enregistrement électronique accéléré des déclarations en douane, en utilisant Direct Trader Input (DTI) ou d'autres connections en ligne ;
- Des temps de dédouanement réduits et moins d'inspections physiques des chargements en raison de l'utilisation de logiciels de gestion du risque ;

- Un prélèvement accru de droits et de taxes et la réduction des fraudes grâce à l'application uniforme des lois et des réglementations, le calcul automatisé des droits et des taxes ainsi que de la sécurité intrinsèque ;
- Un renforcement des capacités du personnel et de la direction à la fois dans les douanes et le secteur privé (p.ex. par l'intermédiaire de cours de formation sur les procédures et simplifiées et des documents fondés sur des normes internationales, des recommandations des Nations-Unies et des normes de l'OMD).

Questions liées à la mise en œuvre

Conditions préalables

Pour réussir la mise en œuvre des systèmes douaniers automatisés, il faut qu'un certain nombre de conditions soient remplies dès le début :

- Un fort soutien politique de la réforme et des processus de modernisation par le gouvernement et la direction des douanes ;
- Une approche transparente et collaborative de la gestion du projet pour générer le soutien du personnel et des utilisateurs externes, y compris les courtiers et les agents (coopération entre les secteurs public et privé) ;
- Une mise en place des systèmes douaniers automatisés par étapes ;
- L'application des conventions, normes et autres instruments, y compris un tarif national fondé sur le Système harmonisé et une documentation tirée de la Formule cadre des Nations-Unies ;
- Une révision et un amendement généraux de la réglementation et des autres instruments légaux pour assurer la compatibilité avec les nouvelles procédures, notamment l'enregistrement électronique des données de dédouanement et l'introduction d'un Document administratif unique, lorsque cela est possible.

But et objectifs

Les principales fonctions des douanes sont de contrôler le flux des marchandises, d'assurer la conformité avec les règles et les réglementations gouvernementales, de prélever les droits et les taxes dus selon le tarif douanier national et le code des taxes ainsi que de protéger le pays contre les activités terroristes et contre l'importation de marchandises et de matériaux destinés à des fins illégales.

Ce travail complexe peut être facilité par l'utilisation de systèmes informatiques constitués de logiciels compréhensifs intégrés dotés de certaines fonctionnalités ou modules, tels que :

- Le contrôle du fret, pour suivre tous les mouvements d'importation, de transit et d'exportation, et pour assurer que toutes les marchandises soient dûment dédouanées avant la mainlevée ou qu'un mécanisme permettant la mainlevée avant le dédouanement soit mis en place ;
- Le traitement de déclaration, afin de saisir et de traiter les données à des fins de prélèvement de droits et taxes ;

- Le paiement et la comptabilité, afin d'enregistrer et de comptabiliser les paiements des importateurs et des exportateurs ;
- Les opérations de renseignement, afin d'enregistrer et d'échanger des données pour le profilage de risque et son application, et la gestion du risque pour sélectionner les chargements qui présentent plus de risques d'échapper aux droits et aux taxes, ou ceux sujets à la contrebande et au trafic de substances et de matériaux illégaux ;
- La production de rapports et de statistiques, afin d'extraire les données pour le commerce extérieur et établir des rapports de gestion pour les douanes.

Il existe aujourd'hui différents types de logiciels disponibles, souvent développés dans le cadre d'un partenariat entre les secteurs public et privé. Le système le plus répandu est SYDONIA, développé par la CNUCED depuis 1981 et utilisé dans plus de 90 pays et territoires.

Personnel TC

Customs automation is a highly technical and complex project and ICT is very important in all phases of implementation. Usually an ICT Division within the Customs Authority will be responsible for the operation and support of all ICT systems. Often, international ICT experts are included in the initial stages to build the system and to train local computer staff in running and maintaining the project. Owing to this extensive training, their qualifications and IT capacities can increase their value on the job market to a point that they often are reluctant to stay beyond the implementation phase. Therefore, only competitive employment conditions will ensure their continuous support.

Équipement et maintenance

La mise à jour et le remplacement d'équipement informatique est une réalité qui ne peut être ignorée. L'administration des douanes doit donc s'assurer que les fonds nécessaires sont disponibles au bon moment, par exemple en prélevant pour chaque transaction des frais d'utilisateur qui reflètent les coûts actuels et projetés de la mise à jour et du remplacement des systèmes.

Coûts

Les implications du coût de mise en œuvre et de fonctionnement d'un système douanier automatisé varient de pays à pays, dépendant de l'état initial des programmes de TCI dans l'administration douanière (p.ex. les systèmes d'exploitation existants et les programmes de réforme), de l'étendue du projet et du niveau de connaissances professionnelles locales pour soutenir le processus de modernisation.

Les coûts de mise en œuvre sont principalement liés aux exigences en matériel, l'achat ou le développement de logiciels, les besoins en formation et en consultation spécialisée, soit plus précisément :

- Les exigences en matériel, c'est-à-dire l'approvisionnement d'ordinateurs et d'équipement de TCI ainsi que la connectivité, i.e. l'accès aux infrastructures de télécommunication nécessaires. Cet élément dépend directement du nombre de sites physiques à informatiser (y compris les ports et les bureaux frontaliers et régionaux), les caractéristiques du territoire (terrains montagneux, archipels, cols inaccessibles, etc.) et le réaménagement de bâtiments (quartiers généraux,

bureaux régionaux et postes frontaliers) où des éléments d'automatisation doivent être installés.

- Les exigences en logiciels, c'est-à-dire le besoin de programmes informatiques nécessaires pour transformer les documents dans les formats demandés et pour automatiser les transactions et les procédures douanières. Les logiciels nécessaires devront être soit achetés soit développés puis installés, souvent par des conseillers et des experts nationaux et/ou internationaux. De plus, les éléments clés des logiciels devront être adaptés pour refléter les conditions locales, telles que la structure et le contenu tarifaires.
- Les besoins en formation, c'est-à-dire les coûts liés à l'installation, le fonctionnement et la maintenance du matériel et des logiciels. Ils dépendront largement du niveau de connaissance disponible et des besoins en formation conséquents du personnel et de la direction des douanes.

De plus, des coûts et des délais surviennent pour d'autres raisons, comme les réformes législatives, ou le besoin de construire de nouveaux bureaux ou de nouveaux réseaux de télécommunication.

Système douanier automatisé (SYDONIA)

Contexte

Le système douanier automatisé SYDONIA de la CNUCED peut gérer tous les processus liés au dédouanement. Il y parvient en utilisant les procédures simplifiées et harmonisées, ainsi que les documents commerciaux normalisés. Le système permet le traitement électronique des déclarations, la gestion du risque, les opérations de transit et le dédouanement accéléré, en plus de la saisie de données statistiques à propos et précises à des fins fiscales et de politique économique.

La CNUCED a développé et installé la première version de SYDONIA dans trois pays d'Afrique de l'Ouest entre 1981 et 1984 pour établir des statistiques de commerce extérieur. Il est depuis passé par trois mises à jour majeures, profitant des innovations informatiques matérielles et logicielles, afin de relever les défis du volume et de la complexité croissants du commerce international.

La deuxième version (1985-1995) a introduit le réseau local et a fourni une plus grande capacité de transaction de données grâce à l'utilisation de serveurs de fichiers. Elle a implémenté le traitement entièrement automatisé du dédouanement y compris la déclaration, le manifeste, la comptabilité et l'entreposage. La troisième version (SYDONIA++, 1992 à nos jours) a ajouté les modules et les fonctionnalités douanières, telles que la saisie directe des données par les négociants, la gestion du risque, le suivi des transits ainsi que les soumissions de déclaration par les courtiers en douane via internet.

La dernière édition est SYDONIAWorld, une véritable version électronique pour les douanes, introduite en mars 2002 et compatible avec les principaux systèmes de gestion de base de données et d'exploitation (Oracle, DB2, Sybase MS/Windows et Linux, HP-UX, respectivement). L'utilisation d'un langage de balisage extensible (XML) permet, au niveau national, d'échanger n'importe quel document entre l'administration douanière et les négociants, et au niveau international, entre les différentes administrations douanières via internet. Étant donné qu'il utilise des systèmes de télécommunication modernes ainsi que des dispositifs et des installations comme VSAT, les connections internet à haut débit entre la direction centrale des douanes et les postes frontaliers sont assurées.

La modularité de SYDONIA signifie que les programmes (modules) nouveaux ou mis à jour peuvent être ajoutés à tout moment afin de convenir aux besoins d'un pays donné. De tels modules ajoutés peuvent couvrir les fonctions douanières telles que la gestion du risque, les opérations de transit ou les nouvelles normes de sécurité, selon les priorités nationales.

Les avantages techniques de SYDONIA résident dans :

- Sa modularité – qui permet l'implantation d'un large éventail de plateformes logicielles et matérielles de l'ordinateur central aux PC ;
- Son multi-alphabet/multi-langage qui permet la traduction dans de nombreuses langues ;

- Les dispositifs intégrés de sécurité, tels que l'authentification d'utilisateur et le cryptage asymétrique ;
- Ses mises à jour de données sans programmation ;
- Ses dispositifs de communication à haut niveau comme internet et l'intranet ainsi que l'infrastructure de télécommunication indépendante.

À ce jour, SYDONIA représente le plus grand programme de coopération technique et de renforcement des capacités au monde. Il est utilisé dans plus de 90 pays. Plus de 15 millions de déclarations douanières d'importation ou d'exportation sont traitées chaque année par SYDONIA.

Des renseignements récents sur l'installation de SYDONIAWorld sont disponibles sur le site de SYDONIA www.asycuda.org/french/default.asp. Il faut en outre noter qu'une initiative pour développer le système de gestion du transit national en cours dans les pays du CEMAC ainsi que la transition à SYDONIAWorld entreprise au Belize, en République dominicaine, à Trinidad et Tobago.

Objectifs et fonctions de SYDONIA

Objectifs clés

Le programme a les objectifs suivants :

- Faciliter le commerce grâce à la normalisation des formulaires et des documents, à la normalisation des données, à la simplification et à l'informatisation des procédures de dédouanement en vue d'accélérer le dédouanement des marchandises ;
- Renforcer l'efficacité opérationnelle du contrôle douanier en fournissant des outils et des techniques modernes, en mettant en place des procédures sûres et en offrant les suivis d'audits complets et les mécanismes pour contrôler les opérations douanières ;
- Renforcer la gestion et le contrôle douaniers en transmettant des statistiques à propos et précises sur le commerce et les revenus extérieurs à des fins de politique commerciales et de prise de décisions.

Souvent accompagnée d'un élément de facilitation du commerce, les objectifs du projet peuvent inclure les fonctions principales suivantes :

- Renforcement la capacité institutionnelle du service des douanes, y compris les points frontalier ;
- Coopération entre les agences de contrôle transfrontalier et entre les douanes et les commerçants ;
- Automatisation de toutes les procédures et de tous les régimes douaniers (contrôle du fret, processus de dédouanement, suivi de transit), avec des capacités de contrôle douanier intégrées robustes, traitement complet des déclarations, estimation et sélectivité du risque, comptabilité et calcul automatisé des droits et taxes ;

- Rationalisation et simplification des procédures et de la documentation douanières ;
- Alignement des documents de commerce nationaux sur les normes internationales pour les formulaires (Formule cadre des Nations-Unies (FCNU), Document administratif unique (DAU)), et de la documentation et des données sur les conventions et les recommandations internationales, p.ex. l'Organisation mondiale des douanes (Modèle de données de l'OMD), UNECE et UN/CEFACT, UN/EDIFACT ;
- Utilisation du Système harmonisé de désignation et de codification (SH) et développement de tarifs douaniers intégrés correspondant aux lois et réglementation nationales ;
- Enregistrement électronique des déclarations en douane par les négociants et les déclarants utilisant l'échange de données électronique et permettant l'entrée directe de données par le négociant (Direct Trader Input - DTI) ;
- Traitement automatisé des déclarations en douane et partage d'information avec tous les participants au processus de dédouanement ;
- Analyse comparative des coûts et des temps de transport ;
- Saisie et stockage des statistiques douanières à des fins politiques et fiscales ;
- Évaluation de l'environnement réglementaire du commerce et du transport ;
- Transparence des opérations douanières et diminution du risque de fraude.

SYDONIA et la gestion du risque

Le volume croissant de transactions dans le commerce international rend l'inspection physique systématique et approfondie de tout le fret rapidement obsolète. Les systèmes informatisés de gestion du risque déterminent l'aiguillage du contrôle douanier des transactions selon des critères établis par les officiers des douanes spécialisés dans le renseignement et l'application des lois. Les procédures modernes informatisées qui suivent et ciblent les chargements à haut risque et réduisent le nombre d'inspections physiques constituent également l'équilibre le plus efficace entre le dédouanement accéléré et la sécurité de la chaîne d'approvisionnement.

Le système de gestion du risque de SYDONIA s'appuie sur plus de 25 ans d'expérience dans l'informatisation et la mise en œuvre d'opérations douanière à travers le monde. SYDONIA couvre l'entièreté du processus de déclaration, y compris le fret et le transit. Il utilise des outils sophistiqués qui vont de la sélection classique de la procédure d'inspection et de l'allocation des marchandises déclarées à un « canal » de contrôle – vert pour la mainlevée des marchandises sans inspection ; jaune pour des vérifications documentaires avant la mainlevée ou bleu pour indiquer que la mainlevée des marchandises peut être accordée mais feront l'objet d'un audit a posteriori par la douane – à l'utilisation du multimédia, des images scannées et des dispositifs sans fil. Les outils technologiques de pointe offrent aux officiers des douanes un accès à distance immédiat aux bases de données de contrôle et de renseignements.

Les contrôles douaniers peuvent maintenant être effectués dans des situations impossibles auparavant – par exemple, quand du fret en transit fait l’objet d’une vérification afin de déterminer si les documents physiques présentés correspondent à ce qui a été déclaré lors du départ, ou quand des vérifications sur site du contenu d’un container et le statut des marchandises (dédouanées, en transit, etc.) sont effectuées. Le système SYDONIA permet d’évaluer périodiquement les processus de gestion du risque afin de mesurer l’efficacité des critères de sélection et de changer, d’étendre ou d’éliminer les paramètres de gestion du risque selon les besoins.

SYDONIA et le transit douanier

Le module de transit de SYDONIA comprend des documents électroniques infalsifiables, la signature électronique et l’enregistrement de toutes les transactions. Aucune deuxième saisie des données par les transporteurs ou lors du passage des frontières n’est nécessaire. Le système peut traiter les documents de transit tels que le Carnet TIR. Il permet l’intégration complète des procédures de transit dans le processus de dédouanement avec les documents de transit générés à partir de lettres de transport et de déclarations d’exportation.

Problèmes de mise en œuvre

Réforme douanière

Le programme est développé par des spécialistes douaniers et informatiques de la CNUCED, en collaboration étroite avec les autorités douanières nationales et les officiels d’agences gouvernementales. La mise en œuvre de SYDONIA est parfois inscrite dans des projets de développement et de renforcement des capacités à plus grande échelle de la Banque mondiale, de banques de développement régionales ou des projets de donateurs bilatéraux. Il peut cibler, par exemple, la construction ou la rénovation de locaux douaniers ou d’équipement de télécommunication conformément aux spécifications de la CNUCED pour l’installation et le fonctionnement efficace de SYDONIA. Dans certains cas, SYDONIA est mis en œuvre entièrement par les autorités nationales et les spécialistes conformément aux directives de la CNUCED – mais sans leur soutien durant le développement du programme. Cependant, l’élément de formation poussée est normalement supervisé par les spécialistes de la CNUCED.

Préparation du projet

L’introduction d’un programme de modernisation et d’automatisation devrait bénéficier de l’appui politique à haut niveau ; d’une réforme des douanes comprenant possiblement les agences gouvernementales et les opérateurs du secteur privés concernés ; et d’une réforme législative et réglementaire.

Le soutien politique est cruciale pour entamer une réforme douanière et constitue un facteur clé de la rapidité et du succès de sa mise en œuvre. Des officiels des douanes individuels peuvent s’opposer à l’introduction de l’automatisation car ils craignent pour la sûreté de leur emploi, leur position privilégiée et les possibilités réduites d’intervention discrétionnaire, et saperaient donc le fonctionnement du programme. Par conséquent, la phase préparatoire comprend des séminaires de sensibilisation et une formation fonctionnelle et technique de l’équipe nationale avec pour objectif d’en faire des partenaires dans le processus d’automatisation des douanes. Le programme de SYDONIA est planifié avec la consultation de l’autorité douanière et les agences gouvernementales concernées en prenant en compte l’environnement particulier des négociants et des transporteurs.

Les préparations fonctionnelles et techniques comprennent l'élaboration des exigences d'utilisateur ; une évaluation du cadre législatif et réglementaire ; un inventaire et une redéfinition du processus de déclaration et ses codifications pour l'informatisation et la préparation des spécifications techniques pour le matériel, les logiciels ainsi que les exigences d'infrastructures physiques et d'énergie nécessaires à la mise en œuvre.

Phase pilote et développement

Le programme de SYDONIA est habituellement organisé en deux phases : une phase pilote d'un an et demi au minimum et la phase de parachèvement d'environ deux ans.

La première phase comprend :

- des séminaires de sensibilisation et des programmes de formation SYDONIA pour l'équipe nationale ;
- des évaluations réglementaires, procédurales et opérationnelles ainsi que des analyses techniques et fonctionnelles ;
- la construction d'un prototype du programme et la configuration d'après des exigences nationales, telles que le tarif douanier intégré fondé sur le Système harmonisé, les exigences et les règlements légaux en rapport, ainsi que les règles de droits et de taxes ;
- la mise en place de normes et de recommandations pertinentes telles que celles d'ISO, des Nations-Unies, de l'OMD (Modèle de données) et l'OMC (Evaluation en douane) ;
- la préparation de modules de formation d'utilisateur douanier et la formation au système et à la documentation d'utilisateur des négociants et des opérateurs ;
- la mise en place du site pilote dont installation de l'équipement et des nouvelles procédures opérationnelles ;
- le test du système pilote de SYDONIA.

La deuxième phase du projet comprend le déploiement du système à tous les bureaux de douane du pays, y compris l'installation de réseaux locaux et de matériel informatique ainsi que la formation des utilisateurs locaux. Au cours de cette phase, des éléments auxiliaires de facilitation du commerce sont introduits, tels que :

- l'amélioration des arrangements de transport ;
- la modernisation des pratiques documentaires ;
- le renforcement du rôle des utilisateurs du secteur privé (associations de camionneurs, transporteurs, banques et assurances) ;
- l'identification des changements nécessaires à la base légale couvrant les règlements de camionnage, les associations professionnelles, le fret et l'obligation ainsi que les nouvelles procédures et la nouvelle documentation douanières ;

- la mise en place de bases de données et d'analyses comparatives pour les mouvements de transport et de transit, le prélèvement de revenu et d'autres objectifs liés à la politique commerciale.

SYDONIA et le soutien régional

SYDONIA gère des centres de soutien régionaux permanents à :

- Kuala Lumpur, Malaisie, pour l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ;
- Suva, Fiji, pour les États insulaires du Pacifique (centre sous-régional) ;
- Bangui, République centrafricaine, pour l'Afrique centrale et de l'Ouest ;
- Dar es Salaam, République unie de Tanzanie, pour l'Afrique de l'Est ;
- Lusaka, Zambie, pour l'Afrique de l'Est et du Sud (COMESA en anglais) ;
- Caracas, Venezuela, pour l'Amérique latine et les Caraïbes (SYDONIA est connue en espagnol sous le nom de SIDUNEA).

Ces centres sont financés soit par les contributions des États membres eux-mêmes, soit par des dons de gouvernements ou d'institutions.

Coûts

SYDONIA est un système de gestion douanière propriété de l'État et exploité par ce dernier. La mise en place de SYDONIA ou la transition à sa dernière version est souvent financée par les pays eux-mêmes, parfois avec l'assistance de subventions ou de prêts internationaux, dans le cadre d'un projet de développement. La CNUCED fournit le logiciel SYDONIA et les modules additionnels utilisés par les administrations douanières en plus de la documentation technique et fonctionnelle et le matériel de formation.

L'assistance technique de la CNUCED guide les spécialistes nationaux à travers toutes les phases :

- configuration du système informatique selon le code douanier national et le tarif douanier, mise en place des réglementations et des nouvelles exigences procéduriales - du traitement des déclarations normalisé à la comptabilité, le paiement et le dédouanement ;
- formation des spécialistes douaniers nationaux, des consultants et du personnel concerné (technique de formation du formateur) ;
- mise en œuvre du projet pilote et déploiement national.

Le soutien technique spécial au-delà de la durée du projet pour des résolutions de problèmes et des mises à jour est également fourni par la CNUCED.

Les coûts de mise en œuvre de SYDONIA varient selon la taille et la complexité des pays (nombre et accessibilité des postes et bureaux de douane), le volume du commerce extérieur, la condition des infrastructures physiques, le niveau de compétence du personnel douanier et gouvernemental, et s'il s'agit d'un pays insulaire, de transit ou sans accès à la mer.

Quatrième section : commerce de transit

Le transport international de marchandises nécessite souvent le passage d'un ou plusieurs pays tiers, i.e. le transit fait partie de l'opération. L'article V du GATT 1994 définit le transit comme suit : *les marchandises (y compris les bagages) ainsi que les navires et autres moyens de transport seront considérés comme étant en transit à travers le territoire d'une partie contractante, lorsque le passage à travers ce territoire, qu'il s'effectue ou non avec transbordement, entreposage, rupture de charge ou changement dans le mode de transport, ne constituera qu'une fraction d'un voyage complet commençant et se terminant au-delà des frontières de la partie contractante sur le territoire de laquelle il a lieu.* L'article V du GATT prévoit la liberté de transit des marchandises, des navires et autres moyens de transport à travers le territoire des membres de l'OMC en empruntant les voies les plus commodes pour le transit. Il stipule les principes de liberté de transit suivants :

- (i) traitement égal indépendamment du pavillon du navire, de l'origine, du lieu de départ, d'entrée, de sortie et de destination des marchandises et des navires, ou de son propriétaire ;
- (ii) interdiction de soumettre le trafic en transit à des délais ou des restrictions inutiles ;
- (iii) interdiction de prélever des droits de douane, des droits de transit ou d'autres frais liés au transit (hormis les frais de transport ou ceux liés aux dépenses administratives causées par le transit ou par le coût des services rendus) ;
- (iv) le montant des frais prélevés devrait être raisonnable par rapport aux conditions de circulation ;
- (v) traitement de la nation la plus favorisée eu égard aux frais, aux réglementations et aux formalités.

Dans le contexte de l'OMC, les marchandises sont définies comme étant en transit lorsque leur passage par un autre membre de l'OMC constitue seulement une partie de leur trajet entre le pays de départ et celui de destination finale, qu'importe s'il y a transbordement, entreposage, rupture de charge ou changement de mode de transport. L'article V du GATT fait donc seulement référence au transit dit direct, c'est-à-dire que le transit dans le contexte du GATT implique normalement trois États. Il est à noter que dans le contexte des régimes de transit douanier, d'autres parties du transport des marchandises sont définies comme transit ; notamment le transit entrant (d'un bureau de douane d'entrée à un bureau de douane situé à l'intérieur du territoire), le transit sortant (d'un bureau de douane situé à l'intérieur du territoire à un bureau de douane de sortie) et le transit intérieur (d'un bureau situé à l'intérieur du territoire à un autre).

Les mouvements de marchandises en transit se font habituellement sous contrôle douanier, c'est à dire sous l'application d'un régime douanier de transit sous lequel le paiement des droits et des taxes est suspendu durant le transit. Les systèmes de transit douanier peuvent exiger une garantie financière, parfois appelée obligation afin de préserver l'intérêt du pays de transit tout en permettant la suspension des droits et des taxes. L'article V du GATT 1994 ne contient pas de prescriptions détaillées sur ces régimes et ces garanties de transit douanier. Il stipule seulement que les marchandises en transit ne seront pas « soumises à des délais ou à des restrictions inutiles » et qu'aucun droit ou aucune taxe ne doivent être prélevés hormis des frais administratifs et de transport raisonnables. Les pays peuvent en outre exiger que le point d'entrée du trafic soit un bureau de douane.

Les propositions concernant la clarification et les améliorations de l'article V prennent en considération, entre autres, le renforcement de la discipline vis-à-vis des exigences et de l'administration d'un système de garantie de transit

Liberté de transit et arrangements de transit régional

Contexte

Le commerce international nécessite souvent le passage de marchandises à travers le territoire d'autres États. Pour les pays et les régions sans accès à la mer, le transit via le territoire d'autres États pour accéder aux marchés internationaux et aux services de transport constituent une condition indispensable pour leur intégration dans l'économie mondiale. Le droit de passage par d'autres pays et la simplification des procédures de transit sont particulièrement importants pour le développement économique de pays qui n'ont pas accès à la mer.

La liberté de transit en tant que principe de droit international¹¹ provient de l'accès à la mer pour les pays-enclavés. Les marchandises, les moyens de transport et les personnes doivent jouir de la liberté de transit afin d'avoir accès à la mer. Cet accès a fait l'objet de diverses conférences internationales et plusieurs conventions internationales desquelles s'est constituée la base du principe de liberté de transit, notamment : le Statut de Barcelone sur la liberté de transit (1921), l'article V du GATT de 1947, la Convention de New York sur le commerce de transit des pays sans accès à la mer (1965) et la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer (CNUDM III, 1982).

Cependant, la capacité à jouir de la liberté de transit est limitée par la souveraineté des États sur leur territoire et pour cette raison, la question du droit de transit et le devoir de l'État de transit de permettre le transit à travers son territoire demeure une problématique épineuse en droit international. De fait, les textes de la Convention de New York et de la CNUDM III stipulent que l'exercice du droit d'accès à la mer libre et illimité ne nuira en aucune manière aux intérêts légitimes de l'État de transit. En conséquence, il est convenu que, malgré la liberté de transit, il existe aussi un droit pour l'État de transit d'établir des règles à respecter pour se voir accorder le droit d'accès ou de transit. De tels droits régulent les conditions et les modalités de l'exercice de cette liberté et sont en général soumises à des négociations bi ou multilatérales.

Problèmes de mise en œuvre

Droits de trafic et accès

D'une manière générale, les droits de trafic du transit régulent l'accès à un territoire. Ils font l'objet de négociations entre les États et font partie d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux sur le transit ou le transport transfrontalier, y compris les quotas et les permis, et d'autres aspects concernant les opérations de transit.

D'un point de vue opérationnel, un transit implique des marchandises, des services, des opérations, des véhicules ou d'autres moyens de transports et de l'infrastructure. Le transit doit donc se conformer aux diverses réglementations nationales, dont les lois sur la

¹¹ Les principes de droit se distinguent des règles. Il est largement reconnu que les principes constituent des normes générales élevées qui sont le fondement des autres normes, y compris les lois. Les lois par contre sont explicites et précises. Le principe de la liberté de transit, et les lois plus précis et explicites de régissant le droit de trafic sont donc des normes complémentaires qui régulent la circulation de transit.

circulation et le transport, les exigences en matières de permis et de sécurité des véhicules, les lois environnementales et celles d'immigration.

Accords bilatéraux, régionaux et plurilatéraux

De nombreux accords de transit et de transport bilatéraux ont été signés. Ils font généralement référence à la pratique et aux règles internationales en vigueur et contiennent des dispositions qui déterminent l'étendue de l'application de la liberté de transit (p.ex. en incluant les personnes ou non), qui régulent les permis et les quotas, les procédures et les documents, les visas, les permis de conduire, la coopération transfrontalière, le règlement de différends, les spécifications techniques des véhicules et les certificats techniques, l'assurance responsabilité des véhicules à moteur, les questions de transit douanier, etc.

Récemment, une tendance des accords bilatéraux à comprendre des dispositions sur la sécurité routière s'est développée, avec pour objectif d'atténuer les risques d'accident et la nuisance envers la population, ainsi que pour garantir la responsabilité financière en cas d'accident.

Parallèlement aux accords bilatéraux, une autre tendance récente est la recherche de solutions plus étendues au niveau régional avec pour but d'établir ou d'améliorer le transit intégré et harmonisé ainsi que les systèmes de transport afin de soutenir l'intégration économique régionale. Ces accords régionaux couvrent certains éléments comme l'harmonisation régionale des procédures et des documents de transit douanier, la coopération régionale entre les autorités, notamment aux postes frontaliers, et les systèmes de garantie de transit douanier.

Parmi les exemples d'accords régionaux, on trouve l'Accord cadre de l'ASEAN sur la facilitation des marchandises en transit, l'Accord cadre de transport en transit d'ECO, le protocole de transport de SADC et le Memorandum d'accord de la SACU sur le transport routier.

Arrangements de corridor de transit

Une approche complémentaire aux accords de transit qui a évolué ces dernières années se fonde sur les arrangements de corridors de transport et de transit. Bien que limités à une zone géographique, ils constituent des approches inclusives à tous les niveaux qui permettent le développement d'une bonne infrastructure physique et de procédures simples et harmonisées le long d'un corridor de transit entre plusieurs pays, y compris toutes les parties intéressées, publiques ou privées. Le corridor de la Baie de Walvis et celui de Maputo sont des exemples d'arrangements de corridors transfrontaliers existants qui visent à augmenter la coopération parmi les utilisateurs et les prestataires de service.

Restrictions générales sur la liberté de transit

Il est reconnu que, se fondant sur le droit international en vigueur, la liberté de transit et la liberté d'accès à la mer ne peuvent pas être complètement restreintes par l'État de transit. Les restrictions absolues sont uniquement considérées légales si elles sont appliquées de manière temporaire et à titre exceptionnel – justifiées par la guerre et les troubles civils.

En outre, il est possible de restreindre l'accès à certaines catégories de biens en se fondant sur la sécurité et la protection de la santé publique (Statut de Barcelone) et du moral public ainsi que des maladies végétales ou animales (Convention de New York). De telles restrictions sur les marchandises en transit peuvent comprendre le trafic d'armes et de drogues.

La liberté de transit comprend également les moyens de transport. Alors que des conventions et des textes légaux font une liste exhaustive des moyens de transport, l'article V du GATT ne le fait pas. Il est donc entendu que les États peuvent inclure dans leurs accords respectifs bilatéraux et régionaux des restrictions sur les moyens de transport qui bénéficient de la liberté de transit, comme l'interdiction d'utiliser les voies navigables intérieures. Implicitement, cela signifie aussi que le transit dans le contexte du GATT s'étend également à des modes de transports tels que les oléoducs, les gazoducs et les réseaux électriques.

Transit douanier sous garantie / caution douanière

Contexte

Les régimes de transit douaniers sous garantie sont un type spécial de la catégorie générale de régimes douaniers sous garantie/caution. Ainsi ils sont également qualifiés de régimes de transit sous caution douanière. D'autres régimes douaniers sous garantie comprennent, entre autres, l'admission temporaire, le transport de marchandises exemptes de droits, les entrepôts ou les zones franches, le traitement sous supervision des douanes, les régimes de perfectionnement actif et de perfectionnement passif.

Un dénominateur commun des régimes douanier est le fait qu'ils nécessitent qu'un agent économique bénéficiant de la procédure douanière en question ait déposé une obligation, c'est-à-dire une garantie financière ou une garantie auprès des autorités pour assurer que toutes les obligations fiscales envers le pays soient satisfaites.

Avantages

Les régimes de transit douanier simplifient le traitement de marchandises qui traversent le territoire d'un pays tiers. Les opérateurs bénéficient de procédures normalisées et de l'annulation des taxes et des droits d'importation et d'exportations sur les marchandises en transit, pour peu qu'une garantie ait été fournie. L'utilisation d'une obligation en tant que garantie offre des avantages aux négociants étant donné qu'elle n'implique l'utilisation de fonds propres durant l'opération de transit. D'un autre côté, les garanties offrent plus de fiabilité aux douanes pour assurer les revenus puisqu'une banque ou une institution financière est responsable du paiement de la somme garantie.

Transit douanier

Le transit douanier est défini dans la Convention de Kyoto révisée de 1999 (CKR) gérée par l'Organisation mondiale des douanes comme étant « le régime douanier sous lequel sont placées des marchandises transportées sous contrôle douanier d'un bureau de douane à un autre bureau de douane ». Contrairement à l'art. V du GATT 1994 qui limite la définition du trafic en transit au trafic dit direct, c'est-à-dire circulant dans un territoire douanier d'un poste frontalier d'entrée à un poste frontalier de sortie, la définition de l'OMD des régimes de transit douanier couvre aussi le transit entrant (d'un bureau de douane d'entrée à un bureau de douane situé à l'intérieur du territoire), le transit sortant (d'un bureau de douane situé à l'intérieur du territoire à un bureau de douane de sortie) et le transit intérieur (d'un bureau de douane située à l'intérieur du territoire à un autre du même pays).

Une distinction doit être faite entre les procédures douanières nationales et internationales. Une procédure de transit douanier nationale couvre seulement le transit dans un territoire douanier avec des bureaux d'entrée et de sortie situés dans le même territoire douanier. Les procédures de transit multilatérales (bilatérales, régionales et internationales) couvrent elles le transit par plusieurs territoires douaniers, par exemple grâce à un régime complètement intégré tel que le système de transit communautaire de l'UE, ou grâce à l'harmonisation de certains aspects des opérations de transit tel que le système TIR pour que, par exemple, un document et/ou une garantie uniformes puissent être utilisés pour la totalité de l'opération de transit à travers plusieurs pays.

Les régimes de transit douanier contiennent normalement plusieurs dispositions concernant le plombage des unités de chargement et d'autres mesures de sécurité, la documentation normalisée nécessaire et la reconnaissance mutuelle des négociants autorisés (voir Annexe E de la CRK pour les normes et les pratiques recommandées des procédures de transit douanier).

La pratique générale veut qu'une garantie financière soit demandée par les autorités douanières quand elles autorisent une opération de transit douanier, afin d'assurer les droits et les taxes des marchandises en transit et de réduire par conséquent le risque de détournement à la consommation domestique sans paiement de droits et de taxes.

Les exigences d'une garantie de transit

Les exigences d'une garantie sont définies soit par les réglementations nationales du pays de transit, soit par les accords régionaux ou internationaux. Ces réglementations la somme de la garantie nécessaire, les personnes chargées de fournir la garantie et la forme de cette dernière.

Dans certains pays, les dépôts en liquidités sont acceptés, bien que cette forme ne soit ni pratique ni recommandée. Dans le cas des dépôts en liquidités, l'agent économique est le débiteur directement responsable envers les autorités douanières. Autrement, les garanties peuvent prendre plusieurs formes. Dans le contexte des régimes de transit nationaux, les garanties de transit sont souvent vendues à la frontière d'entrée par des assurances nationales ou des institutions financières, p.ex. le système de garantie de transit iranien. Ces garanties couvrent seulement les responsabilités de transit dans un pays. Dans le contexte d'un système de transit multilatéral, la caution financière est souvent obtenue avant l'opération, bien qu'elle ne sera activée qu'une fois l'opération commencée. C'est par exemple le cas du système de garantie communautaire de l'UE et du système TIR.

En général, c'est l'opérateur du transport de transit qui doit obtenir la garantie/ caution par une tierce partie. Traditionnellement, elle est fournie par une banque, une assurance ou une autre institution financière, qui devient de fait le principal débiteur de la garantie. Les bénéficiaires de la garantie sont généralement les autorités douanières.

Les garanties sont soit individuelles soit étendues. Une garantie individuelle couvre une seule opération de transit. Elle couvre normalement tous les droits et toutes les taxes applicables aux marchandises dans le pays de transit. Le calcul de la garantie est fait d'après les droits et les taxes applicables aux marchandises les plus élevés de la classification douanière de ces dernières.

Une garantie étendue, elle, est continue. Elle peut être réutilisée et couvre plusieurs opérations de transit effectuée par le même agent à hauteur d'une somme de référence donné et fixé par la douane. Cette somme est habituellement calculée en se fondant sur le nombre estimé d'opérations de transit qu'il effectuera durant une période spécifiée, p.ex. une semaine ou un mois. Dans certaines conditions, les obligations de garantie peuvent être (prolongées) si l'agent de transit remplit certains critères opérationnels et financiers, p.ex. dans le cadre des programmes des opérateurs économiques agréés

Alternativement, des systèmes de garantie de transit douanier, p.ex. le système TIR, fonctionnent selon une somme de garantie forfaitaire pour chaque opération de transit. Dans le cas du système TIR, la somme couvrant les droits et les taxes revient à USD 50'000 par transit TIR.

Dans d'autres cas, par exemple quand les entreprises de l'État jouent le rôle des opérateurs de transport de transit, les douanes accordant exceptionnellement une dispense de garantie, les entreprises sont de fait considérées comme auto-assurées. En outre, certains pays utilisent le concept de « transporteurs cautionnés », c'est-à-dire des transporteurs qui ont reçu une approbation pour effectuer des opérations de transit ou de transport de marchandises exemptes de droits fondée sur une autorisation générale, habituellement soutenue par une garantie étendue ou une dispense de garantie.

Les opérations de transit douanier sont achevées quand les marchandises sont présentées au bureau de sortie d'un territoire douanier ou au bureau de destination finale, où les autorités douanières doivent vérifier qu'aucune interférence non autorisée avec les marchandises n'ait eu lieu. L'opérateur de transit n'est libéré de sa responsabilité financière pour les marchandises en transit une fois que la douane a vérifié que l'opération de transit a véritablement été achevée correctement et déchargée.

Dans le cas où une irrégularité, une interférence ou une fraude est détectée, la législation nationale liée au transit exige normalement que les responsabilités des personnes concernées dans l'opération de transit doivent être déterminées et les droits et taxes perdues recouverts, principalement de la part de la personne impliquée dans la malversation, ou en dernier recours, par la garantie.

Questions relatives à la mise en œuvre

Une bonne utilisation d'un régime de transit douanier et un système de garantie de transit nécessite la mise en œuvre et l'application d'une législation efficace. Sans cela, de nombreux cas viennent démontrer que l'utilité des systèmes de transit douanier est restreinte tant pour le secteur publique que privé.

Le dépôt d'une garantie financière, qui devrait normalement être une obligation, demeure un défi en termes de mise en œuvre. Il présuppose un marché financier relativement mûr ou une infrastructure bancaire qui puisse soutenir l'émission de garanties. Le manque en la matière signifie souvent que les pays demandent le dépôt de tous les droits et de toutes les taxes pour couvrir l'opération de transit.

Exemple: le système TIR

Dans le domaine du transit douanier, il est à noter que la Convention TIR est le système de transit douanier international le plus utilisé au monde. Elle prévoit que les marchandises transportées dans le cadre de la procédure TIR, dans des véhicules routiers et dans des containers approuvés et plombés, soient exclus d'inspection douanière, à moins que des irrégularités soient suspectées. La Convention réduit les exigences habituelles des procédures de transit nationales tout en éliminant la nécessité d'effectuer des inspections physiques durant le transit hormis la vérification du document de transit (Carnet TIR) et des scellés ou plombs douaniers ainsi que de la condition extérieure du compartiment de chargement ou du container. De plus, elle permet de faire fi des garanties et des systèmes de documentation nationaux puisque le Carnet TIR est un document reconnu internationalement disposant d'une garantie. Un des principaux défis qui reste à relever par rapport aux gains d'efficacité demeure l'introduction complète des technologies de l'information au niveau international.

RÉFÉRENCES

Organisation mondiale du commerce

« Décision adoptée par le Conseil général le 1^{er} août sur le programme de travail de Doha » (WT/L/579, 2 août 2004).

Cette décision, aussi connue sous le nom « Cadre de travail de juillet 2004 », contient dans l'Annexe D les modalités de négociation pour la facilitation du commerce.

Le texte [consolidé ou récapitulatif](#) de négociation (TN/TF/W/165, 14 décembre 2009 [et ses révisions.](#))

Tous les documents de négociation du Groupe de négociation sur la facilitation du commerce sont disponibles à l'adresse suivante :

http://www.wto.org/french/tratop_f/tradfa_f/tradfa_negoti_docs_f.htm

Organisation mondiale des douanes

Convention internationale sur la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (amendée) – Convention de Kyoto révisée de 1999

Cadre de normes SAFE, juin 2007

Ces textes ainsi que d'autres conventions, accords et documents internationaux de l'OMD se trouvent à l'adresse suivante : <http://www.wcoomd.org/fr/>

OCDE

Les publications suivantes de l'OCDE offrent des renseignements utiles. Ils peuvent être consultés sur le site internet de l'OCDE à l'adresse suivante :

http://www.oecd.org/department/0,3355,fr_2649_36363445_1_1_1_1_1,00.html.

OCDE (2005), L'impact économique de la facilitation du commerce, TD/TC/WP(2005)12/FINAL

OCDE (2004), Le coût d'introduire et de mettre en œuvre des mesures de facilitation du commerce : Rapport Interim, TD/TC/WP(2004)36/FINAL

OCDE (2003), Le rôle de l'automatisation dans la facilitation du commerce, TD/TC/WP(2003)21/FINAL

OCDE (2003), Les réformes de la facilitation du commerce au service du développement, TD/TC/WP(2003)11/FINAL

OCDE (2003), Évaluation quantitative des avantages de la facilitation du commerce, TD/TC/WP(2003)31/FINAL

Instruments de la CEE-ONU

Les outils destinés à faciliter l'échange d'informations et de données entre agences comprennent :

La Formule cadre des Nations-Unies pour les documents commerciaux (UNLK, ISO 6422, voir www.uncece.org/cefact)

Le Répertoire des éléments de données de Nations-Unies (UNTDDED, ISO 7372, voir www.unece.org/cefact)

L'Échange de Données Informatisé pour l'Administration, le Commerce et le Transport des Nations Unies (UN/EDIFACT voir www.unece.org/trade/untdid/welcome.html)

Une autre norme pertinente est la recommandation 33 sur le Guichet Unique de l'UN/CEFACT (voir www.unece.org/cefact/recommendations/rec_index.htm)

La Convention internationale sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières (voir www.unece.org/trans)

Banque mondiale

Le Manuel de modernisation des douanes offre des principes directeurs opérationnels pour traiter des questions telles que l'évaluation en douane, les règles d'origine, les exemptions et les exonérations de droits de douane, le transit et la sécurité ou encore l'utilisation des TCI.

Luc de Wolf, Jose B. Sokol (2005), Manuel de modernisation douanière; série Commerce et développement de la Banque mondiale.

La publication récente Border Management de la Banque mondiale donne des perspectives pratiques sur les réformes de facilitation du commerce et le rôle que le secteur privé y joue.

Banque mondiale (2009), Modernisation de la gestion douanière : un guide pratique pour les chargés de réforme, Banque mondiale, Washington

La publication de la Banque mondiale présente une vaste étude des aspects théoriques et pratiques de la liberté de transit dans le droit international.

Banque mondiale (2006), Le régime de transit pour les pays sans accès à la mer ; série Droit, justice et développement.

CNUCED

La Réunion des experts de la CNUCED en 2006 a été organisée avec comme thème les solutions TCI pour faciliter le commerce aux frontières et dans les ports.

CNUCED (2006), Le rôle des TIC dans la facilitation du commerce aux frontières et dans les ports, TD/B/COM.3/EM.27/2, Genève

Ce document, ainsi que d'autres, en plus des travaux de conférences et des présentations sur la facilitation du commerce sont disponibles sur le site de la branche Logistique du commerce de la CNUCED à l'adresse www.unctad.org/ttl