

II. Accélérer le commerce : avantages et défis de la mise en œuvre de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges

L'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (AFE), approuvé par les Membres de l'OMC à la Conférence ministérielle de Bali en décembre 2013, est le premier accord commercial multilatéral conclu depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce en 1995. L'AFE constitue un résultat remarquable pour l'OMC qui pourrait entraîner une augmentation du commerce mondial atteignant 1 000 milliards de dollars par an. Le *Rapport sur le commerce mondial 2015* est la première étude détaillée sur les effets potentiels de l'AFE fondée sur une analyse complète du texte final de l'Accord. Selon le Rapport, les pays en développement bénéficieront grandement de l'AFE, récoltant une grande partie des gains potentiels.

Sommaire

A	Introduction	34
B	La facilitation des échanges : contexte	40
C	Théorie et mesure de la facilitation des échanges	60
D	Estimation des avantages de l'Accord sur la facilitation des échanges	76
E	Les défis de la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges	114
F	Conclusions	146

A. Introduction

Dans l'économie mondiale ouverte et interconnectée d'aujourd'hui, les efforts faits pour rationaliser, accélérer et coordonner les processus commerciaux et aussi pour libéraliser davantage les politiques commerciales contribueront à l'expansion du commerce mondial et aideront les pays à s'intégrer dans un système de production toujours plus mondialisé, au lieu de rester en marge de ce système. Alors que, dans le passé, les accords commerciaux donnaient lieu à une intégration « négative » – abaissement des obstacles tarifaires et non tarifaires par les pays –, l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) vise à une intégration positive – concertation entre les pays pour simplifier les processus, échanger des renseignements et coopérer dans la poursuite d'objectifs en matière de réglementation et de politiques. Le *Rapport sur le commerce mondial 2015* examine pourquoi l'AFE est aussi important, quel pourrait être son impact économique et comment l'OMC prend des mesures importantes et novatrices pour aider les pays à maximiser les avantages de l'Accord.

Sommaire

1	Pourquoi la facilitation des échanges ?	36
2	Définition de la facilitation des échanges	37
3	Structure du rapport	39

Faits saillants et principales constatations

- La facilitation des échanges est apparue, ces dernières années, comme une question essentielle pour le système commercial mondial. Son importance a été confirmée en décembre 2013, lorsque les Membres de l'OMC ont conclu l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE) à la neuvième Conférence ministérielle à Bali, et en novembre 2014, lorsqu'ils ont adopté un Protocole d'amendement pour insérer ce nouvel accord dans l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce.
- L'AFE entrera en vigueur une fois que les deux tiers des Membres de l'OMC auront achevé leur procédure de ratification interne.
- L'AFE vise principalement à rationaliser, harmoniser et moderniser les procédures douanières. Il peut contribuer grandement à la réduction des coûts et des délais du commerce, notamment dans les pays en développement et les pays les moins avancés.
- L'AFE est un accord novateur parce qu'il prévoit une assistance en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés afin de les aider à mettre l'Accord en œuvre. Le Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges, lancé par l'OMC en juillet 2014, a été conçu pour faciliter la fourniture de ce soutien.

1. Pourquoi la facilitation des échanges ?

La facilitation des échanges – c'est-à-dire la simplification, la modernisation et l'harmonisation des processus d'exportation et d'importation – est apparue comme une question centrale pour le système commercial mondial. Il y a 20 ans, elle n'était même pas à l'ordre du jour de l'OMC, mais elle est devenue l'un des principaux objectifs du Cycle de Doha – le cycle de négociations commerciales mondiales en cours à l'OMC. Cela a abouti à la décision des Membres de conclure rapidement un accord sur la facilitation des échanges, ce qui a été fait, à la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC, à Bali en 2013. C'est là le principal résultat du Cycle à ce jour et c'est le premier accord commercial mondial conclu en 20 ans.

L'Accord sur la facilitation des échanges est important car le paysage du commerce mondial est en train de changer, peut-être encore plus vite qu'on ne le pense. Grâce à la suppression des obstacles tarifaires, à la diminution des coûts du transport et des communications et à l'essor des marchés émergents, les entreprises produisent des marchandises et des services et créent de la valeur ajoutée dans différents pays et à travers des réseaux transnationaux complexes. La chaîne de montage du siècle dernier a cédé la place à la chaîne de valeur mondiale d'aujourd'hui. Dans cette économie mondiale très connectée, l'importance du commerce ne diminue pas, au contraire. Des différences, même faibles, dans les coûts du commerce, en particulier dans la durée des opérations commerciales, peuvent faire qu'un pays se connecte sans difficulté à un réseau intégré de production en flux tendu ou reste en marge d'une grande partie du commerce mondial.

Définie au sens large, la facilitation des échanges peut englober de nombreux éléments allant des capacités en matière de technologies de l'information aux services logistiques et de transport. Malgré cela, l'efficacité des processus administratifs des gouvernements et les prescriptions réglementaires sont un facteur clé. C'est pourquoi l'AFE, qui vise principalement à rationaliser, harmoniser et moderniser les procédures douanières, aura une incidence majeure sur la réduction des coûts et des délais du commerce.

La deuxième raison pour laquelle l'AFE revêt une importance cruciale est liée à l'environnement économique actuel. L'économie mondiale peine encore à se relever presque sept ans après la crise financière mondiale. Le commerce international n'est pas épargné par cette stagnation. Après avoir rebondi en 2010, il a crû à un rythme nettement inférieur à la moyenne historique. D'après les prévisions, il n'est pas prêt de retrouver les taux de croissance passés. Cela a amené

à se demander si le ralentissement des échanges n'était pas dû à un problème plus structurel que cyclique et ne laissait pas présager l'avenir.

Le *Rapport sur le commerce mondial 2013*, consacré à l'examen des principaux facteurs déterminant l'avenir du commerce, considérait les coûts du commerce comme l'un de ces facteurs (les autres étant notamment la démographie, l'accumulation de capital, les ressources naturelles et la technologie). Le rapport montre clairement que les modifications des flux commerciaux sont dues à de nombreux facteurs, dont certains, comme les progrès technologiques, l'accumulation de capital et l'évolution de la main-d'œuvre peuvent avoir des effets beaucoup plus importants que les modifications des droits de douane ou des coûts du commerce.

L'étude estime les effets potentiels isolés de l'évolution des coûts du commerce due à l'AFE, mais il faut garder à l'esprit que d'autres facteurs influent aussi sur les flux commerciaux et que les effets estimés ici peuvent être amplifiés ou compensés par d'autres facteurs. Étant donné le rôle fondamental des coûts du commerce dans l'évolution future du commerce mondial, toute réduction significative de ces coûts a pour effet non seulement d'atténuer les pressions qui s'exercent actuellement sur l'économie mondiale, mais aussi de modifier l'évolution future de cette dernière. Comme le montrera clairement le rapport de cette année, l'AFE permet de réduire substantiellement les coûts du commerce et de donner une impulsion considérable au commerce international et à l'économie mondiale.

L'AFE est important aussi parce qu'il est le signe d'un changement notable dans l'orientation et le fonctionnement du système commercial multilatéral lui-même. Lorsque le commerce mondial était dominé par l'échange de produits distincts, les négociations commerciales consistaient principalement à échanger des « concessions » en matière d'accès aux marchés, et les pays ne réduisaient les droits de douane et les autres obstacles au commerce que si leurs partenaires en faisaient autant. Mais, dans un monde où les réseaux de production sont interconnectés, où les exportations des pays dépendent de leurs importations et où leur connexion au marché mondial dépend de leur connexion aux autres maillons de la chaîne de production, les pays ont davantage intérêt à coopérer pour réduire les obstacles, éliminer les goulets d'étranglement et harmoniser les processus.

Il est frappant de voir que les négociations sur la facilitation des échanges à l'OMC ont été motivées non pas par l'obtention de concessions en matière d'accès aux marchés, mais par la recherche de solutions à des problèmes communs, notamment

grâce à l'harmonisation des procédures douanières et des prescriptions en matière de documentation et à l'amélioration de l'échange de renseignements. Il était généralement admis que les Membres gagneraient plus à réformer leurs procédures commerciales collectivement qu'individuellement. Cela explique en grande partie pourquoi les négociations sur la facilitation des échanges, fondées sur une approche ascendante dans le cadre de laquelle chaque Membre a participé à la conception de l'Accord à chaque étape, ont été les plus inclusives et les plus transparentes de l'histoire de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)/de l'OMC.

Cette approche collaborative a été encore renforcée par le fait que bon nombre des questions négociées avaient une dimension intrinsèquement mondiale, ce qui justifiait la recherche de solutions dans le cadre de l'OMC. Par exemple, il n'aurait pas été judicieux que les pays conviennent d'établir un « guichet unique »¹ sur une base bilatérale ou régionale, car si ce guichet unique avait été établi pour un partenaire commercial, il aurait automatiquement servi à tous les partenaires commerciaux. Il aurait été encore moins judicieux de simplifier les procédures douanières ou d'uniformiser les formalités administratives au niveau bilatéral ou régional, en particulier pour des produits de plus en plus « multinationaux ». Aborder ces questions à un niveau autre que multilatéral aurait compliqué les opérations transfrontières au lieu de les faciliter. Cette approche plus coopérative et plus inclusive des négociations sur l'AFE est riche d'enseignements pour aborder les autres problèmes liés à l'élaboration de règles à l'OMC.

Les Membres de l'OMC ayant un intérêt commun dans la facilitation des échanges, l'AFE a aussi un caractère novateur parce qu'il encourage et aide les pays en développement Membres à mettre en œuvre leurs engagements. C'est le premier Accord de l'OMC que les Membres peuvent mettre en œuvre selon leur propre calendrier et qui lie explicitement la mise en œuvre aux capacités techniques et financières. Bien que le programme de facilitation des échanges implique des changements de politique – en particulier en ce qui concerne la coordination et l'échange de renseignements, au sein des gouvernements et entre eux –, la modernisation des systèmes douaniers et l'adaptation de nouvelles technologies peuvent aussi nécessiter des capacités techniques et des ressources financières importantes. Dans cette optique, l'AFE établit un cadre pour la fourniture d'une assistance technique et d'un soutien au renforcement des capacités en matière de facilitation des échanges, ainsi que des procédures détaillées en matière de transparence pour assurer le suivi de ce soutien.

En outre, l'OMC a mis en place un nouveau mécanisme appelé Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges afin de compléter l'action des organismes régionaux et multilatéraux, des donateurs bilatéraux et des autres parties prenantes et, plus généralement, pour créer un point focal pour les efforts de mise en œuvre. Par son approche différenciée des obligations des Membres et son approche proactive de la mise en œuvre, l'AFE constitue aussi une innovation pour l'OMC qui pourrait en tirer des leçons pour d'autres aspects de ses travaux.

2. Définition de la facilitation des échanges

Le présent rapport examinera ces questions et d'autres encore de façon plus détaillée. Mais quelques remarques préliminaires s'imposent. Bon nombre des études qui seront citées dans le rapport emploient l'expression « facilitation des échanges », mais elles ne font pas nécessairement référence à l'AFE. Il est fort probable qu'elles donnent à cette expression des significations différentes. La facilitation des échanges a été définie différemment par certaines organisations internationales et a été abordée de diverses manières par les auteurs de certaines publications universitaires.²

Par ailleurs, de nombreux accords commerciaux régionaux (ACR) traitent de la facilitation des échanges, mais ils ne la définissent pas de manière uniforme (voir la section B.2). Parmi les diverses définitions de la facilitation des échanges, on peut distinguer au moins deux catégories :

- **Définitions larges ou étroites :** Les définitions étroites mettent l'accent sur l'amélioration des procédures administratives à la frontière, tandis que les définitions larges incluent les modifications apportées aux mesures prises à l'intérieur des frontières, comme les obstacles techniques au commerce.
- **Infrastructure matérielle ou immatérielle :** Certaines définitions limitent la facilitation des échanges à l'amélioration des procédures commerciales sans investissement dans l'infrastructure matérielle (sauf peut-être dans la modernisation du matériel informatique des douanes), alors que d'autres définitions incluaient les investissements dans l'infrastructure matérielle, par exemple dans les ports ou les réseaux de transport intérieurs (routes, voies ferrées, etc.), ainsi que dans les technologies de l'information et de la communication.

Les Membres de l'OMC ont toujours évité de définir formellement la facilitation des échanges, non seulement parce qu'ils ne parvenaient pas à s'entendre sur une définition, mais aussi parce qu'ils ne voulaient exclure aucun aspect potentiel des travaux futurs. Toutefois, le champ d'application de l'AFE adopté récemment donne une idée de la façon dont ils envisagent la portée des travaux de l'OMC dans ce domaine. Sur la base d'un mandat de négociation adopté par les Membres de l'OMC en août 2004, l'Accord améliore et clarifie les articles V, VIII et X³ du GATT et introduit de nouvelles dispositions sur la coopération douanière en vue d'*accélérer encore le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y*

compris les marchandises en transit». ⁴ Il est difficile de prendre cette position de l'OMC comme référence, premièrement parce que les Membres peuvent décider de l'actualiser ultérieurement et deuxièmement parce que les définitions données en dehors de l'OMC peuvent être interprétées comme se situant entre les deux catégories susmentionnées.

Le tableau A.1 donne une liste non exhaustive des définitions élaborées par des organisations internationales ou utilisées dans la littérature académique. Étant donné la diversité des sens donnés à la facilitation des échanges, le présent rapport indiquera clairement quand il fait référence à l'AFE.

Tableau A.1 : Définitions de la facilitation des échanges

a) Littérature académique	
Auteur	Définition
Duval (2007)	La facilitation des échanges consiste à accroître l'efficacité des processus commerciaux. Il s'agit de rendre plus efficaces les douanes, les transports, les banques et les assurances (services et infrastructure). La facilitation des échanges ne peut pas se limiter aux processus à la frontière ou aux processus de contrôle douanier, car ce ne sont là que deux des nombreux processus (par exemple, paiements et logistique) qui influent sur l'efficacité des transactions commerciales.
Grainger (2011)	La facilitation des échanges concerne la manière dont les procédures et les contrôles applicables au mouvement transfrontières des marchandises peuvent être améliorés pour réduire les coûts qui leur sont associés et maximiser l'efficacité tout en préservant les objectifs réglementaires légitimes.
Persson (2013)	La facilitation des échanges consiste à faciliter le mouvement transfrontières de marchandises pour les opérateurs commerciaux en améliorant l'efficacité des procédures commerciales à la frontière.
Portugal-Perez et Wilson (2012)	Les mesures de facilitation des échanges peuvent avoir deux dimensions : une dimension « matérielle » concernant l'infrastructure physique, telle que les routes et autoroutes, les ports et les télécommunications, et une dimension « immatérielle », concernant la transparence, la gestion douanière, l'environnement commercial et d'autres aspects institutionnels immatériels.
Zaki (2014).	La facilitation des échanges comprend cinq éléments principaux : 1) la simplification des procédures et de la documentation commerciales ; 2) l'harmonisation des pratiques et des règles commerciales ; 3) l'amélioration de la transparence des renseignements et des procédures se rapportant aux flux internationaux ; 4) le recours aux nouvelles technologies pour promouvoir le commerce international ; 5) l'accès à des moyens de paiement plus sûrs pour le commerce international.
b) Organisations internationales	
Institution/source	Définition
APEC Source: APEC (2007)	La facilitation des échanges consiste à simplifier et rationaliser les procédures douanières et les autres procédures administratives qui entravent ou retardent le mouvement transfrontières des marchandises ou qui en augmentent le coût.
UE Source: http://ec.europa.eu/taxationcustoms/customs/policy_issues/trade_facilitation/index_fr.htm	On peut définir la facilitation des échanges comme la simplification et l'harmonisation des procédures en matière de commerce international, notamment les procédures d'importation et d'exportation. Dans ce contexte, on entend principalement par « procédures » : « [l]es activités (pratiques et formalités) liées à la collecte, à la présentation, à la communication et au traitement des données requises pour les mouvements de marchandises dans les échanges internationaux ».
Chambre de commerce internationale Source: Chambre de commerce internationale (2007)	Amélioration de l'efficacité des processus liés aux échanges transfrontières de marchandises.
OCDE Source: Moisé et al. (2011)	La facilitation des échanges désigne les politiques et les mesures visant à réduire les coûts du commerce en améliorant l'efficacité à chaque stade de la chaîne du commerce international.

Tableau A.1 : Définitions de la facilitation des échanges (suite)

<p>CEE ONU Source: http://tfig.unece.org/FR/details.html</p>	<p>La simplification, la normalisation et l'harmonisation des procédures et des flux d'informations y afférents, qui participent au mouvement des marchandises entre le vendeur et l'acheteur et au paiement de celles-ci.</p>
<p>CNUCED Source: CNUCED (2006)</p>	<p>La facilitation des échanges vise à [...] établir un cadre général transparent et prévisible pour les transactions transfrontières, fondé sur des procédures et pratiques douanières, des formalités documentaires, des opérations de chargement/déchargement et de transit et des arrangements en matière de commerce et de transport simplifiés et normalisés.</p>

3. Structure du rapport

La section B examine l'évolution du programme de l'OMC relatif à la facilitation des échanges et explique comment les négociations à l'OMC ont commencé, sur quoi elles ont porté et pourquoi, à quoi elles ont abouti et quelle est la situation actuelle. Elle examine aussi les dispositions de l'AFE relatives au traitement spécial et différencié et la voie à suivre pour les Membres de l'OMC. Il y est dit que, si l'OMC a abordé la question relativement tard, la logique de la coopération multilatérale dans ce domaine a rapidement généré un soutien croissant à cette initiative et un programme plus ambitieux. La section B indique aussi comment les questions relatives à la facilitation des échanges sont traitées dans d'autres organisations internationales et dans les accords commerciaux régionaux et explique que, dans le cadre de ces accords, la facilitation des échanges peut aller bien au-delà de la réforme des procédures commerciales pour inclure les mesures prises à l'intérieur des frontières et la fourniture d'infrastructures.

La section C analyse les motivations économiques de la réforme des procédures commerciales. Utilisant des modèles courants du commerce international, elle décrit les effets économiques des réformes destinées à faciliter les échanges et explique en quoi un accord multilatéral sur cette question apporte une valeur ajoutée. Elle examine aussi les divers indicateurs actuellement utilisés pour évaluer la connectivité commerciale des pays et indique celui qui représenterait le mieux la mise en œuvre de l'AFE.

Utilisant les indications données par les modèles du commerce international sur l'impact probable de la facilitation des échanges, la section D estime les avantages potentiels de la mise en œuvre de l'AFE,

en particulier pour les pays en développement. Ces avantages comprennent la réduction des coûts du commerce, l'accroissement des échanges et du PIB et la diversification accrue des exportations. À cela s'ajoute la possibilité pour les pays qui mettent en œuvre l'AFE de se connecter plus facilement aux chaînes de valeur mondiales et pour les petites et moyennes entreprises (PME) de participer davantage au commerce international. Outre ces avantages potentiels, la section D estime les gains qui pourraient résulter de la facilitation des échanges – augmentation des recettes douanières et de l'investissement étranger direct (IED) et diminution de l'incidence de la corruption. Les estimations donnent à penser que tous les Membres bénéficieront des procédures douanières et administratives plus efficaces, mais que les avantages les plus importants reviendront aux pays qui ont les systèmes les moins efficaces.

La section E examine les différents défis liés à la ratification et à la mise en œuvre de l'Accord. Elle identifie les principaux besoins, les coûts estimatifs et les enseignements importants à tirer des expériences passées en matière de réforme douanière et explique en quoi les dispositions de l'AFE relatives au traitement spécial et différencié (TSD) aideront les pays en développement Membres à surmonter les difficultés pratiques qu'ils rencontreront. Bien que bon nombre de ces pays soient préoccupés par les coûts financiers qu'implique la facilitation des échanges – raison pour laquelle l'Accord établit un lien explicite entre la mise en œuvre et les capacités –, ces coûts sont largement compensés par les gains potentiels en termes de commerce, d'investissement et de production qui découleront de l'Accord.

Enfin, la section F résume les principales conclusions du rapport.

Notes

- 1 Un guichet unique permet aux négociants de communiquer les documents et/ou les renseignements requis et d'être informés de toute décision concernant la mainlevée des marchandises à un point d'entrée unique.
- 2 Voir, par exemple, Iwanow et Kirkpatrick (2009), Grainger (2011), Orliac (2012) et Portugal-Perez et Wilson (2012), ainsi que le tableau A.1.
- 3 Ces articles portent, respectivement, sur la liberté de transit, les redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation, et la publication et l'application des règlements relatifs au commerce.
- 4 Voir le document de l'OMC WT/L/579, annexe D « Modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges ».