

# E. Les défis de la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges

Cette section du rapport examine les divers défis liés à la ratification et à la mise en œuvre de l'Accord sur la facilitation des échanges (AFE), en particulier pour les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA). Elle examine d'abord les besoins des pays en développement en matière de mise en œuvre, puis elle évalue les coûts associés à l'application des mesures prévues par l'Accord. Elle explique ensuite le rôle du Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges pour relever les défis de la mise en œuvre et analyser les principaux facteurs de réussite identifiés lors des précédentes réformes axées sur la facilitation des échanges. Enfin, elle souligne l'importance du suivi de la mise en œuvre de l'AFE et de ses effets économiques.

## Sommaire

1	Aperçu des défis liés à la mise en œuvre	116
2	Évaluation des besoins des pays en développement en matière de mise en œuvre	116
3	Coûts de mise en œuvre des réformes axées sur la facilitation des échanges	124
4	Le Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges (TFAF)	134
5	Quels enseignements tirer des expériences nationales réussies en matière de réformes ?	136
6	Suivi de la mise en œuvre de l'AFE	142
7	Conclusions	143

### Faits saillants et principales constatations

- D'après des enquêtes menées auprès des Membres de l'OMC, la facilitation des échanges est une priorité majeure pour les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA). Mais il est difficile d'en quantifier le coût de mise en œuvre en l'absence de collecte systématique des données. Les données disponibles indiquent que ces coûts varient considérablement selon le type de mesure de facilitation des échanges considéré et les circonstances propres au pays. Les réformes en matière de facilitation des échanges sont, en moyenne, moins coûteuses que les initiatives plus larges, comme la modernisation des douanes et l'amélioration de l'infrastructure de transport.
- L'existence d'une forte volonté politique aux plus hauts niveaux et d'un engagement en faveur du processus de facilitation des échanges sont les principaux facteurs de succès d'une réforme dans ce domaine. Les autres facteurs clés sont la coopération et la coordination entre les ministères et les organismes de gestion des frontières, la participation des acteurs privés et l'existence de ressources financières, humaines et matérielles adéquates.
- Le Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges jouera un rôle crucial pour affaiblir la demande de renforcement des capacités et d'assistance, émanant des pays en développement et des PMA et l'offre des donateurs dans ce domaine.
- Le suivi des progrès de l'AFE après son entrée en vigueur devrait comprendre à la fois une évaluation des coûts de sa mise en œuvre et une évaluation de ses effets économiques.

## 1. Aperçu des défis liés à la mise en œuvre

Premier accord commercial multilatéral adopté depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay en 1994, l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (AFE) constitue un résultat remarquable pour l'Organisation. Mais pour réaliser les gains attendus de l'Accord, les Membres doivent maintenant s'atteler à la double tâche de la ratification et de la mise en œuvre. Tout d'abord, l'AFE n'entrera en vigueur que lorsque les deux tiers des Membres de l'OMC l'auront formellement accepté. Lorsque ce premier défi aura été relevé, et pour assurer le succès de la mise en œuvre, il sera important d'identifier les principales difficultés que les Membres pourraient rencontrer dans l'application pratique de l'Accord.

L'existence d'une ferme volonté politique de la part des pays développés, des pays en développement et des pays les moins avancés est essentielle pour assurer la ratification rapide de l'AFE et le succès de sa mise en œuvre, mais ce soutien ne peut être tenu pour acquis. D'après les résultats d'un exercice de suivi mené dans le cadre du cinquième Examen global de l'Aide pour le commerce, les pays en développement et les PMA accordent une priorité élevée à la mise en œuvre de la facilitation des échanges mais ils expriment une grande incertitude quant à ses bénéfices. En outre, ils ont des priorités différentes concernant la demande d'assistance technique pour mettre en œuvre des dispositions particulières de l'AFE. Les pays donateurs accordent eux aussi une priorité élevée à la facilitation des échanges, comme en témoigne l'accroissement de leurs engagements et décaissements au titre de l'aide, mais bon nombre d'entre eux craignent qu'une éventuelle absence de volonté politique dans les pays partenaires n'entrave la mise en œuvre complète des mesures prévues dans l'AFE. Des estimations crédibles des avantages probables de l'AFE, comme celles qui sont présentées dans la section D du rapport, devraient renforcer le soutien à l'Accord.

Les coûts associés à la mise en œuvre de projets et de mesures spécifiques de facilitation des échanges pourraient aussi être considérés comme un obstacle à la ratification rapide de l'AFE et à sa mise en œuvre. Les données empiriques indiquent que l'importance des coûts initiaux d'une mesure de facilitation des échanges peut varier considérablement d'un pays à l'autre en fonction des circonstances propres au pays en ce qui concerne sa situation initiale, ses besoins, ses priorités et son niveau d'ambition en matière de facilitation des échanges. Dans l'ensemble, les mesures relatives à la transparence et à la mainlevée et au dédouanement des marchandises entraînent des coûts de mise en œuvre moins élevés que les mesures relatives aux

prescriptions en matière de formalités, l'automatisation des procédures douanières et la coopération entre les douanes et entre les organismes présents aux frontières. Toutefois, les coûts de mise en œuvre des réformes axées sur la facilitation des échanges sont plus faibles que ceux qui sont associés à des initiatives de portée plus vaste, comme la modernisation des douanes et la facilitation des transports.

Les leçons importantes tirées des réformes déjà accomplies en matière de facilitation des échanges devraient faciliter la mise en œuvre de l'AFE. Les données empiriques indiquent que différents facteurs, souvent corrélés, jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre réussie des mesures de facilitation des échanges. La possibilité de disposer de ressources financières durables est certes un facteur essentiel, mais ce n'est pas une condition suffisante pour garantir le succès des initiatives de facilitation des échanges. D'autres facteurs jouent un rôle majeur dans la réussite des réformes, notamment un engagement fort au plus haut niveau, la coopération et la coordination entre les ministères et les organismes gouvernementaux, la participation du secteur privé, l'adéquation des ressources humaines et matérielles, et l'adoption d'une approche graduelle.

Les dispositions précises de l'AFE relatives au traitement spécial et différencié devraient éliminer bon nombre des obstacles potentiels à sa mise en œuvre. Dans le cadre de l'AFE, chaque pays en développement et chaque PMA Membre pourra établir son propre calendrier de mise en œuvre en fonction de ses capacités et de ses besoins. Dans ce contexte, l'OMC pourrait jouer un rôle unique grâce au nouveau Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges (TFAF), pour soutenir l'effort de mise en œuvre en mettant en correspondance et en coordonnant les pays qui demandent une assistance technique et les pays qui assurent un renforcement des capacités et une assistance technique.

Comme des difficultés peuvent survenir à tout moment au cours du processus de mise en œuvre de l'AFE, il est nécessaire de suivre en continu le fonctionnement de l'Accord. Pour assurer efficacement le suivi et l'évaluation des incidences économiques de l'AFE, il faut disposer de données, d'indicateurs et d'outils d'analyse fiables, notamment d'études d'impact.

## 2. Évaluation des besoins des pays en développement en matière de mise en œuvre

Dans la section D du présent rapport, on a identifié une série d'avantages pouvant résulter de la mise en œuvre de l'AFE. Outre la réduction des coûts du

## II. ACCÉLÉRER LE COMMERCE : AVANTAGES ET DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE L'OMC SUR LA FACILITATION DES ÉCHANGES

commerce et l'augmentation du volume des échanges entre les Membres de l'OMC, l'Accord devrait stimuler la croissance du PIB des Membres, promouvoir la création d'emplois, diversifier les exportations, accroître les recettes douanières et élargir les possibilités commerciales des petites et moyennes entreprises (PME). Les pays en développement, et en particulier les PMA, devraient être ceux qui profiteront le plus de l'AFE, surtout si celui-ci est mis en œuvre rapidement et complètement.

Cependant, si les bénéfices de la facilitation des échanges sont si importants et si évidents, on peut se demander pourquoi certains pays ont d'abord hésité à s'engager dans les négociations sur la facilitation des échanges et pourquoi certains pourraient tarder à ratifier l'AFE et à le mettre en œuvre. Cette frilosité peut s'expliquer en partie par l'incertitude des Membres quant à l'ampleur des gains qui résulteraient de l'Accord, mais aussi quant aux coûts et aux délais de mise en œuvre. Ce rapport devrait aider les Membres à estimer plus précisément leurs besoins en matière de mise en œuvre en les aidant à mieux appréhender les coûts et les avantages de l'AFE, faisant ainsi avancer le processus de ratification.

Les études existantes sur les réformes visant à faciliter les échanges dans les pays en développement, notamment (Moïsé, 2013), ont montré que les coûts de mise en œuvre ont tendance à être très faibles par rapport aux avantages apportés par ces programmes. Cependant, même s'ils sont modestes, les coûts de mise en œuvre peuvent excéder la capacité de paiement des pays les moins avancés et des autres pays à faible revenu. Pour tenir compte des difficultés particulières des économies en développement, l'AFE renferme des dispositions relatives au traitement spécial et différencié qui permettent à ces pays de déterminer quand ils mettront en œuvre certaines dispositions de l'Accord et d'identifier celles qui ne seront mises en œuvre que lorsqu'ils auront acquis les capacités nécessaires. Comme on l'a déjà vu dans la section B, ces engagements entrent dans trois catégories :

- Catégorie A: «dispositions qu'un pays en développement Membre ou un pays moins avancé Membre désignera pour mise en œuvre au moment de l'entrée en vigueur d[e l']Accord, ou dans le cas d'un pays moins avancé Membre dans un délai de un an après l'entrée en vigueur [...]».
- Catégorie B: «dispositions qu'un pays en développement Membre ou un pays moins avancé Membre désignera pour mise en œuvre à une date postérieure à une période de transition suivant l'entrée en vigueur d[e l']Accord [...]».
- Catégorie C: «dispositions qu'un pays en développement Membre ou un pays moins avancé Membre désignera pour mise en œuvre à une date postérieure à une période de transition suivant l'entrée en vigueur d[e l']Accord et exigeant l'acquisition de la capacité de mise en œuvre grâce à la fourniture d'une assistance et d'un soutien pour le renforcement des capacités [...]».

Les engagements de la catégorie C justifient l'évaluation des besoins d'assistance technique des pays en développement et des pays les moins avancés pour mettre en œuvre l'AFE. Le Secrétariat de l'OMC a effectué à deux occasions une évaluation des besoins d'assistance technique pour aider ces pays à identifier leurs besoins et leurs priorités concernant la mise en œuvre de l'AFE. Les résultats de ces auto-évaluations sont confidentiels et ne peuvent pas être utilisés, mais d'autres sources d'information disponibles, quoique limitées, donnent des indications sur les priorités, les attentes et les besoins des pays en développement en matière d'aide.

### a) Examen de la littérature portant sur la mise en œuvre de la facilitation des échanges

Quelques études ont tenté d'évaluer l'état des réformes axées sur la facilitation des échanges dans les pays en développement et les PMA, y compris leurs besoins d'assistance technique. Un récent Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) (2014b), a passé en revue 26 plans nationaux de mise en œuvre de la facilitation des échanges, pour évaluer, entre autres, l'état de la mise en œuvre de 39 mesures spécifiques de facilitation des échanges associées aux différentes versions du texte de négociation récapitulatif de l'AFE. Dans la majorité des 26 pays participants, comprenant des PMA, des pays en développement sans littoral et des petites économies insulaires, de nombreuses mesures de facilitation des échanges se trouvaient au milieu du processus de mise en œuvre ou presque.

D'autres études, portant sur un plus petit nombre de pays, confirment que la plupart des pays en développement examinés avaient déjà appliqué un certain nombre de mesures de facilitation des échanges et qu'aucun ne partirait de zéro dans la mise en œuvre de l'AFE (Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), 2014). En particulier, les auteurs d'un rapport de 2013 de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) ont noté que les pays africains et les communautés économiques régionales s'employaient déjà à mettre en place des

mesures alignées sur l'AFE. Par exemple, la mise en place du poste-frontière à guichet unique de Chirundu, entre la Zambie et le Zimbabwe, a entraîné une économie annuelle de 486 millions de dollars EU (CEA, 2013). Toutefois, bien que de nombreux pays aient déjà entrepris quelques réformes, il subsiste des écarts importants entre les niveaux de mise en œuvre de la facilitation des échanges, la grande majorité des PMA étudiés (73%) n'ayant appliqué qu'un petit nombre de mesures liées à l'AFE (CNUCED, 2014b).

## b) La facilitation des échanges dans le contexte de l'Aide pour le commerce

Bien qu'il soit très difficile de déterminer précisément quelles mesures de l'AFE seront les plus difficiles à mettre en œuvre et nécessiteront une assistance tant que les pays en développement et les PMA n'auront pas présenté effectivement leurs engagements des catégories B et C, les informations partagées par les Membres de l'OMC peuvent donner des indications utiles à cet égard. Outre les notifications d'engagements de la catégorie A dans le cadre de l'AFE (voir l'encadré E.1), les réponses aux divers questionnaires OMC-OCDE établies dans le cadre de l'exercice de suivi et d'évaluation du cinquième Examen global de l'Aide pour le commerce, sont une autre source d'informations récentes sur les priorités et les difficultés liées à la mise en œuvre de l'AFE. En particulier, l'analyse des réponses fournies par 62 pays en développement et pays moins avancés Membres de plusieurs régions géographiques, et par 27 donateurs bilatéraux et 23 organismes de coopération met en lumière l'importance que les pays en développement accordent à l'AFE, la façon dont ils pensent qu'il influencera les coûts du commerce et les difficultés qu'ils s'attendent à rencontrer lors de sa mise en œuvre.<sup>1</sup>

### (i) *La facilitation des échanges est une priorité pour les pays en développement ...*

Les pays en développement semblent attribuer une priorité élevée à la facilitation des échanges. En effet, 65% des pays étudiés classent la facilitation des échanges parmi leurs trois principales priorités en matière d'aide pour le commerce, au-dessus de tous les autres domaines, comme les négociations commerciales, l'accèsion à l'OMC, l'infrastructure de réseau, l'infrastructure de transport, l'infrastructure transfrontières, la compétitivité, la diversification des exportations, la connexion aux chaînes de valeur, les coûts d'ajustement et l'intégration régionale. Comme le montre la figure E.3, les pays sans littoral semblent accorder une priorité encore plus élevée à la facilitation des échanges, alors que les petits États insulaires en développement donnent la priorité à d'autres domaines de l'Aide pour le commerce. En

particulier, près de 85% des pays en développement et des PMA d'Afrique et du Moyen-Orient ont classé la facilitation des échanges parmi leurs cinq principales priorités, contre 75% des pays d'Amérique latine et 67% des économies en développement d'Asie, comme le montre la figure E.4.

Il n'y avait pas de différence marquée dans la priorité assignée à la facilitation des échanges par les pays ayant des niveaux de revenu différents. D'après la figure E.5, les pays en développement à revenu élevé donnent un rang de priorité très élevé à la facilitation des échanges, 50% la mettant à la première place et 50% à la troisième place. Cependant, comme deux pays en développement seulement ont répondu au questionnaire, ces résultats ne sont pas très significatifs.

À la différence des questionnaires OMC-OCDE destinés aux partenaires dans le cadre du cinquième Examen global de l'Aide pour le commerce, une enquête menée par la (CNUCED, 2014) distinguait 39 mesures de facilitation des échanges et demandait aux participants de les classer par ordre de priorité. Les résultats confirment que la facilitation des échanges figure parmi les priorités les plus élevées des pays en développement.

Malgré des différences entre les pays, ces résultats corroborent le consensus général qui s'est dégagé dans des études précédentes indiquant que, dans les pays en développement, les fonctionnaires et les agents du secteur privé reconnaissent le potentiel de la facilitation des échanges (CESAP, 2014). En particulier, les pays en développement et les PMA ont tendance à accorder la plus haute importance aux réformes les plus vastes et les plus ambitieuses, comme le guichet unique ou la coopération entre les organismes présents aux frontières, mais aussi à des mesures de facilitation des échanges plus traditionnelles, comme la gestion des risques et la publication et la disponibilité des documents (CNUCED, 2014b).

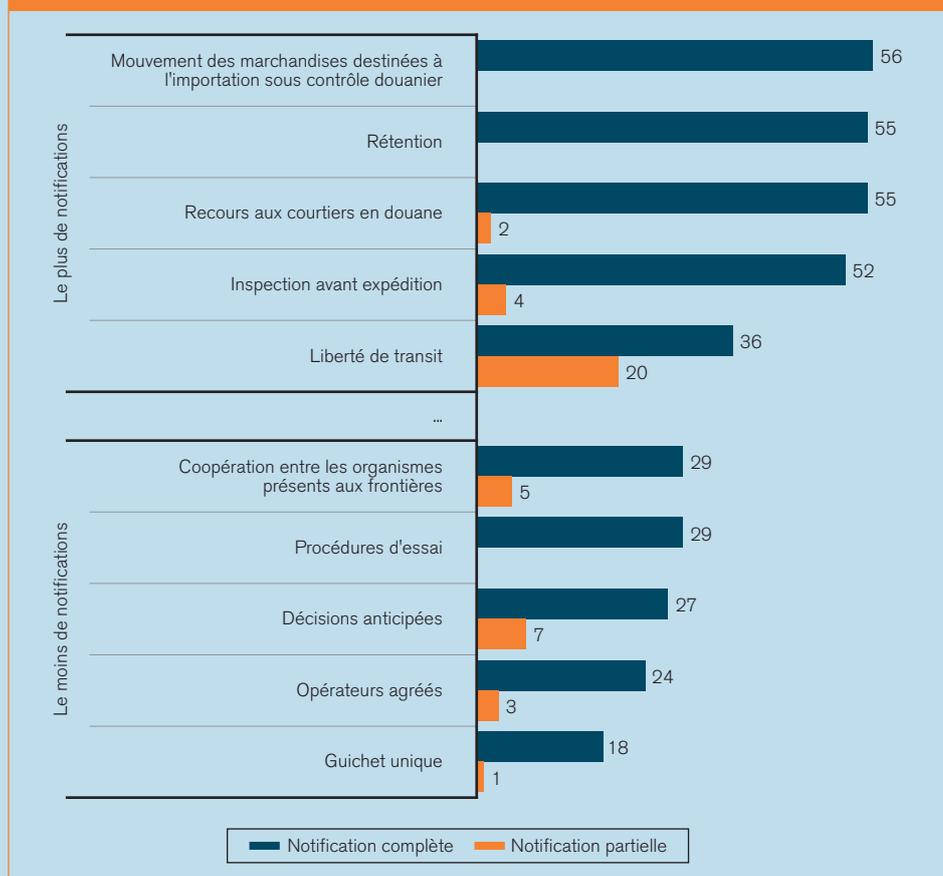
La facilitation des échanges continue aussi de figurer à l'ordre du jour des pays donateurs. Plus de la moitié (53%) des donateurs indiquent une augmentation des dépenses au titre de l'Aide pour le commerce destinées à la facilitation des échanges depuis 2012, tandis que seule une petite partie des donateurs (8%) signalent une réduction de ces dépenses. Le reste des pays participants indiquent soit qu'il n'y a pas eu de changement (24%) ou qu'ils ne savent pas. La tendance à l'augmentation des flux d'aide est confirmée par la figure E.6 qui indique les engagements et les décaissements en faveur de la facilitation des échanges selon le Système de notification des pays créanciers de l'OCDE. Depuis 2005, les engagements des pays donateurs et des

**Encadré E.1 : Engagements de la catégorie A dans le cadre de l'AFE**

D'après la section II de l'AFE, chaque pays en développement Membre et PMA Membre est tenu de désigner lui-même, individuellement, les dispositions relevant de la catégorie A de l'AFE pour mise en œuvre au moment de l'entrée en vigueur de l'AFE, ou, dans le cas des PMA, dans un délai de un an après l'entrée en vigueur. En juin 2015, 60 pays en développement Membres et cinq pays moins avancés Membres avaient notifié leurs engagements de la catégorie A.

Alors que les dispositions de l'AFE pour lesquelles il y a eu le plus grand nombre de notifications correspondent en général aux mesures qui sont moins susceptibles d'être considérées comme difficiles et nécessitant une assistance technique, les dispositions pour lesquelles les notifications ont été les moins nombreuses pourraient correspondre à des mesures plus complexes, dont l'application est plus coûteuse. Dans cette hypothèse, les notifications d'engagements de la catégorie A renseignent indirectement sur les priorités et les besoins d'assistance technique prévus des pays en développement en termes de mesures de facilitation spécifiques. En particulier, les dispositions concernant le guichet unique (point d'entrée unique pour la présentation des documents commerciaux et la notification de la mainlevée des marchandises), les opérateurs agréés, les décisions anticipées, les procédures d'essai et la coopération entre les organismes présents aux frontières sont, en moyenne, moins souvent notifiées en tant qu'engagements de la catégorie A que les dispositions concernant le mouvement des marchandises, la rétention, le recours aux courtiers en douane, l'inspection avant expédition et la liberté de transit (voir la figure E.1). Parmi les autres mesures moins notifiées, il y a celles prévoyant la mise en place de points d'information, l'établissement et la publication des temps moyens nécessaires à la mainlevée, et la mise en œuvre de certains éléments de la coopération douanière, comme l'échange de renseignements, la protection et la confidentialité. Bon nombre des mesures moins notifiées sont considérées comme relativement complexes et sont fréquemment identifiées comme des domaines prioritaires pour l'assistance technique.

**Figure E.1 : Les cinq dispositions de l'AFE pour lesquelles il y a eu le plus et le moins de notifications concernant les engagements de la catégorie A**

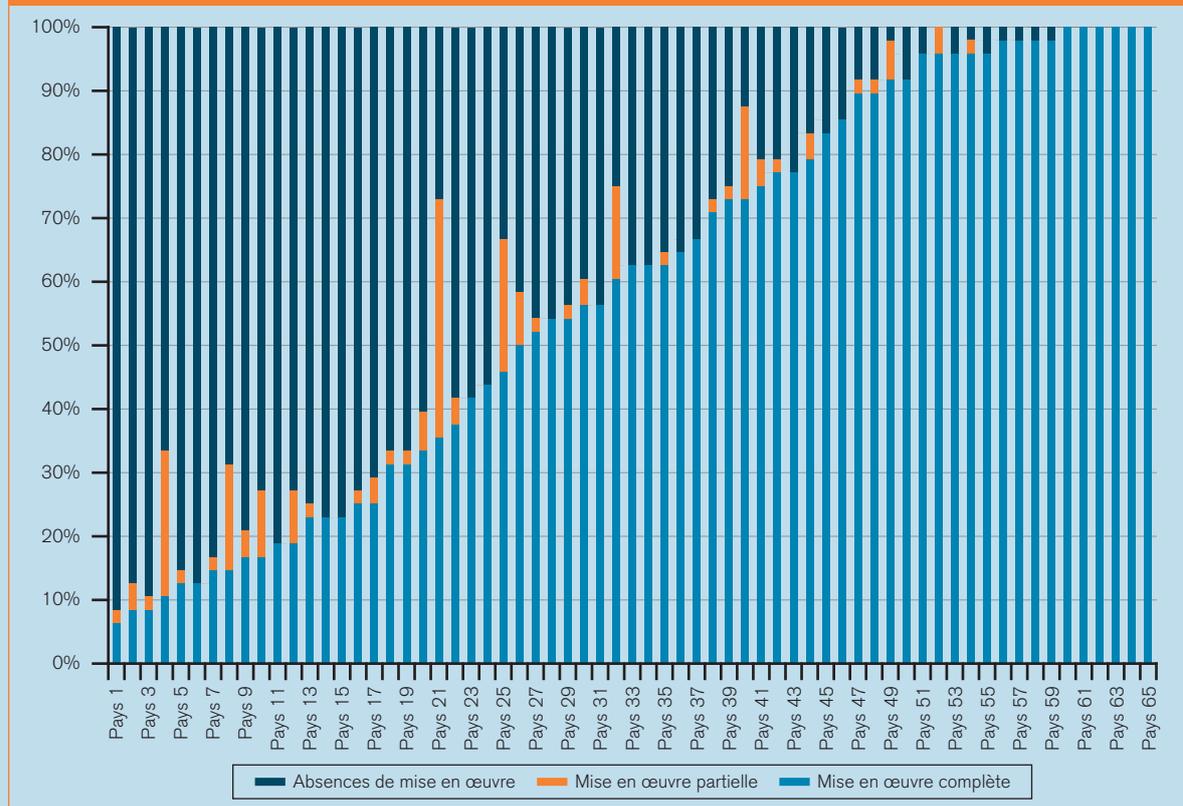


Source: Secrétariat de l'OMC

**Encadré E.1 : Engagements de la catégorie A dans le cadre de l'AFE (suite)**

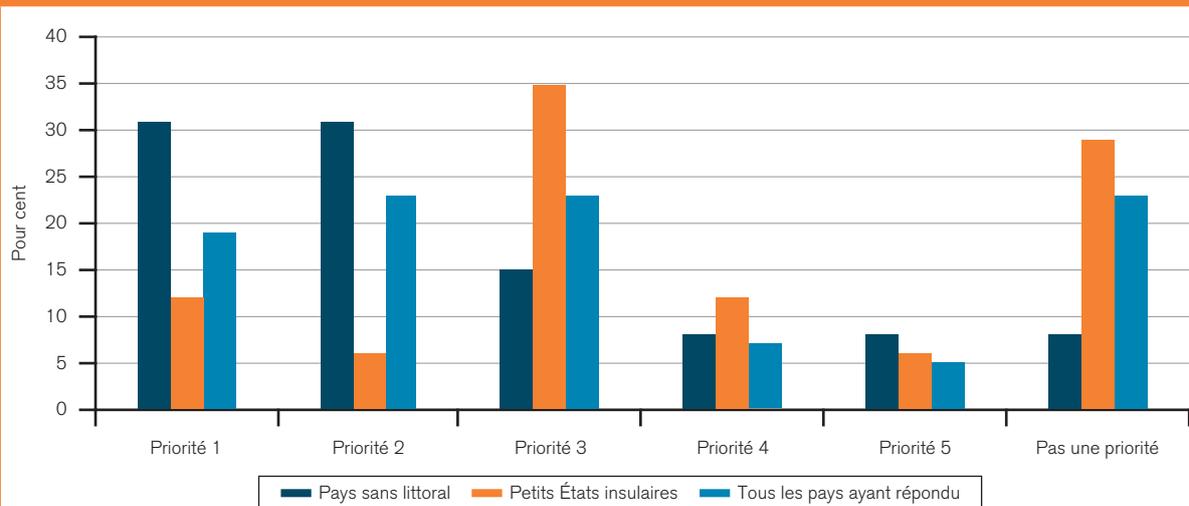
La figure E.2 indique le niveau moyen de mise en œuvre de toutes les mesures prévues par l'AFE pour les pays ayant présenté des engagements de la catégorie A. Les pays sont classés par ordre croissant en fonction du pourcentage des mesures pleinement appliquées, ce qui donne une indication du pourcentage de mesures de facilitation qui sont déjà en place ou qui restent à appliquer.

**Figure E.2 : Niveau de mise en œuvre de l'AFE d'après les engagements de la catégorie A**



Source : Secrétariat de l'OMC

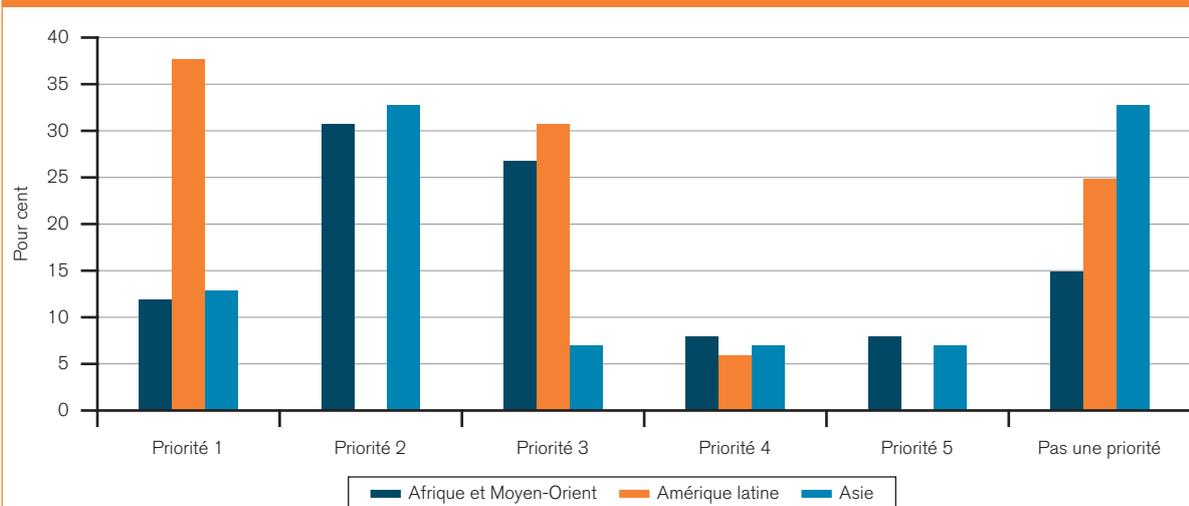
**Figure E.3 : Classement de la facilitation des échanges parmi les priorités en matière d'Aide pour le commerce pour les pays sans littoral et les petits États insulaires en développement, 2015**



Note : La définition des pays sans littoral et des petits États insulaires en développement est celle de l'ONU.

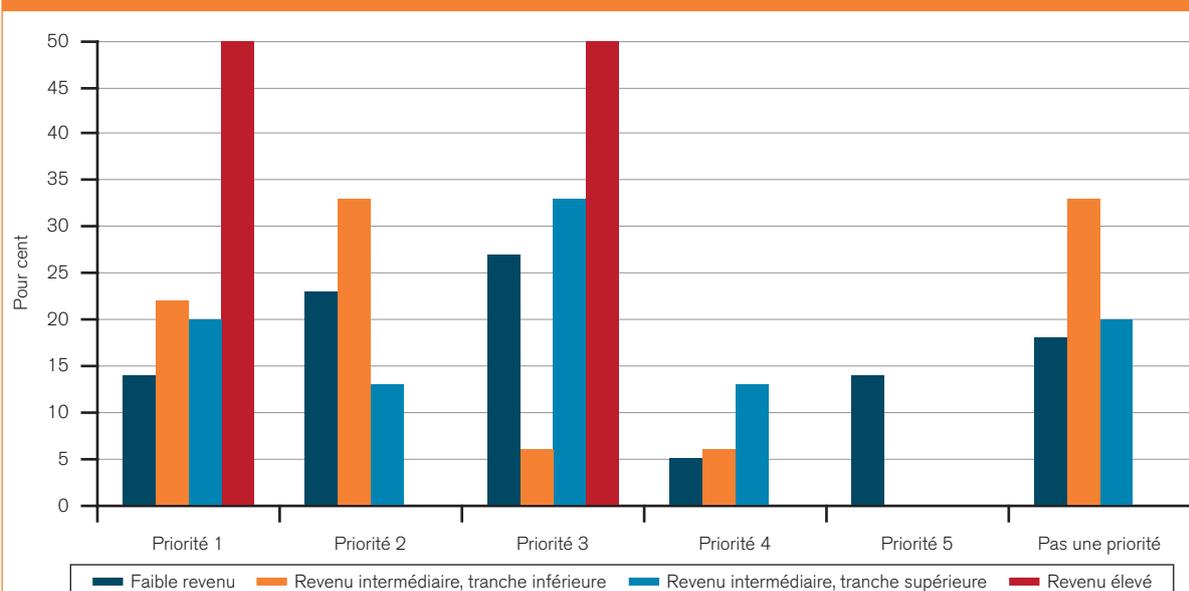
Source : Secrétariat de l'OMC.

**Figure E.4 : Classement de la facilitation des échanges parmi les priorités en matière d'Aide pour le commerce pour les pays partenaires, par région géographique, 2015**



Source: Secrétariat de l'OMC.

**Figure E.5 : Classement de la facilitation des échanges parmi les priorités en matière d'Aide pour le commerce pour les pays partenaires, par groupe de revenu, 2015**



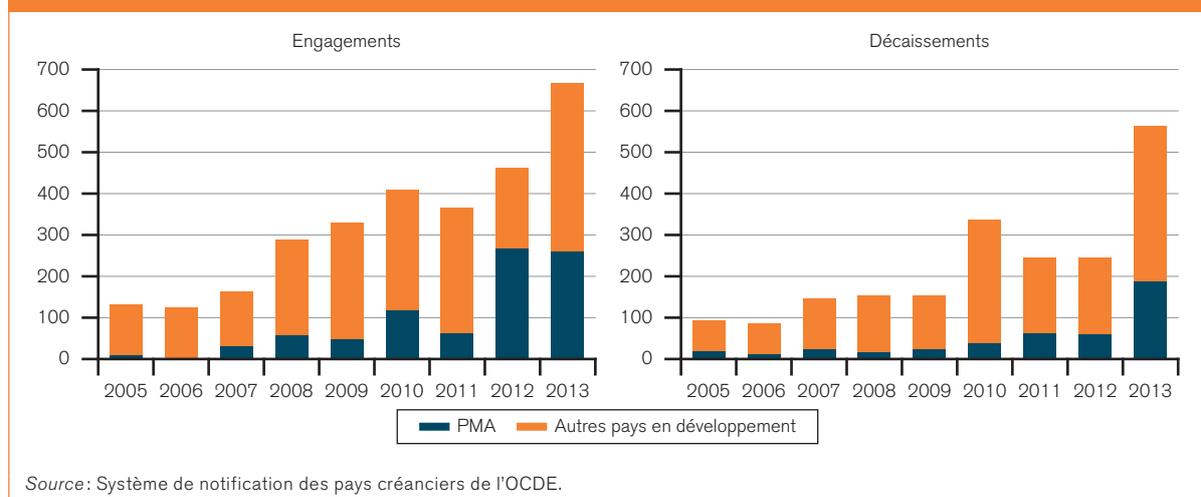
Note: La définition des groupes de revenu est celle de la Banque mondiale.

Source: Secrétariat de l'OMC.

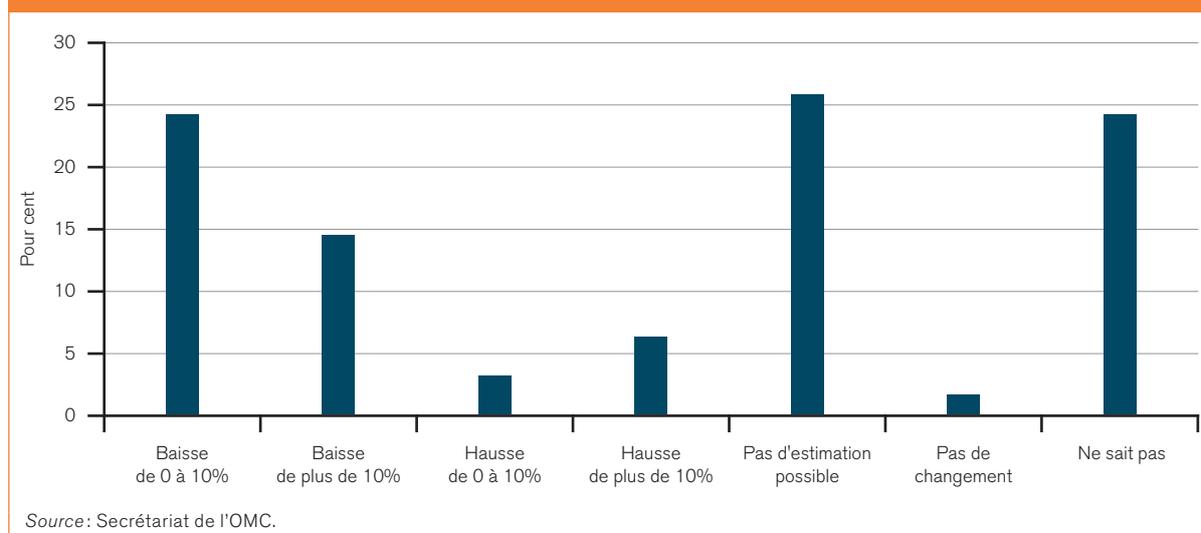
organismes multilatéraux destinés à la facilitation des échanges s'élèvent à 2,9 milliards de dollars EU et leurs décaissements à 2 milliards de dollars EU, en dollars EU constants de 2012. Seulement 3% des donateurs s'attendent à une diminution de leurs dépenses au titre de l'Aide pour le commerce au cours des cinq prochaines années, et aucun n'anticipe une baisse des dépenses

destinées à la facilitation des échanges, ce qui est de bon augure pour la mise en œuvre de l'AFE. La part des engagements et des décaissements destinés aux PMA partenaires a augmenté. La part des engagements est passée de 9% en 2005 à 39% en 2014, et celle des décaissements de 20% à 33% pendant la même période.

**Figure E.6 : Engagements et décaissements des donateurs en faveur de la facilitation des échanges par groupe de pays partenaire, 2005-2013 (Millions de \$EU constants de 2012)**



**Figure E.7 : Incidence attendue de la mise en œuvre de l'AFE sur les coûts du commerce pour tous les pays en développement ayant répondu**



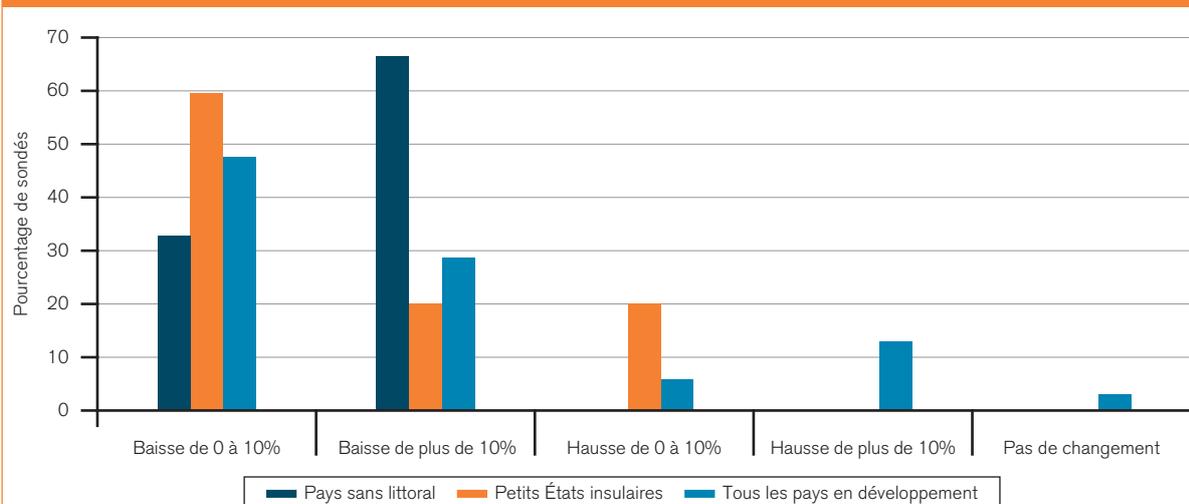
*(ii) ... mais les pays en développement s'interrogent sur les avantages de l'AFE*

Alors que la plupart des pays ayant participé à l'exercice de suivi semblent considérer que la facilitation des échanges est une priorité importante de l'Aide pour le commerce, la moitié de ces pays ont indiqué qu'il y avait une grande incertitude au sujet de l'influence de l'AFE sur les coûts du commerce, ou qu'ils étaient dans l'incapacité de la déterminer. Comme le montre la figure E.7, un petit nombre de pays, principalement des PMA, anticipent même une augmentation des coûts du commerce après la mise en œuvre de l'AFE, ce qui pourrait dénoter une confusion entre les coûts du commerce et les coûts de mise en œuvre. Il est concevable que, pour un petit pays qui a déjà investi

efficacement dans les procédures douanières avant l'AFE, les coûts du commerce augmentent s'il a pris de nouveaux engagements dans le cadre de l'Accord. Toutefois, le traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement et aux PMA devrait réduire cette possibilité puisqu'il permet à ces pays d'adapter la portée et le calendrier de la mise en œuvre en fonction de leurs circonstances particulières.

Les autres pays étudiés s'attendent à ce que l'AFE réduise leurs coûts du commerce modérément (47%), considérablement (39%). Comme le montre la figure E.8, les pays sans littoral ont tendance à être relativement plus optimistes, 67% espérant une diminution des coûts du commerce de plus de 10%, alors que seulement 20% des petits pays insulaires en

Figure E.8 : Incidence attendue de l'AFE sur les coûts du commerce pour les pays sans littoral et les petits États insulaires (réponses à un sondage)



Note: La définition des pays sans littoral et des petits États insulaires en développement est celle de l'ONU.

Source: Secrétariat de l'OMC.

développement s'attendent à une baisse importante. De même, la majorité des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure et de la tranche supérieure (58 % et 67 %, respectivement) prévoient une diminution modérée des coûts du commerce de l'ordre de 0 à 10 %, tandis que 38 % des pays à faible revenu s'attendent à ce que les coûts du commerce demeurent inchangés ou même augmentent.

### (iii) *Obstacles à la mise en œuvre et besoins d'assistance technique*

Comme on le verra dans les sous-sections suivantes, alors que certaines des mesures visées par l'AFE peuvent être relativement faciles à appliquer, d'autres peuvent être plus complexes et plus coûteuses. En particulier, comme l'indique la figure E.9, les pays en développement et les PMA considèrent que la coopération entre les organismes présents aux frontières, suivie par les formalités se rapportant à l'importation, à l'exportation et au transit, et la publication et la disponibilité des renseignements sont les disciplines de l'AFE les plus difficiles à mettre en œuvre et celles pour lesquelles un soutien serait le plus nécessaire. La coopération douanière et les décisions anticipées font partie des autres mesures de facilitation des échanges considérées comme particulièrement difficiles à appliquer.

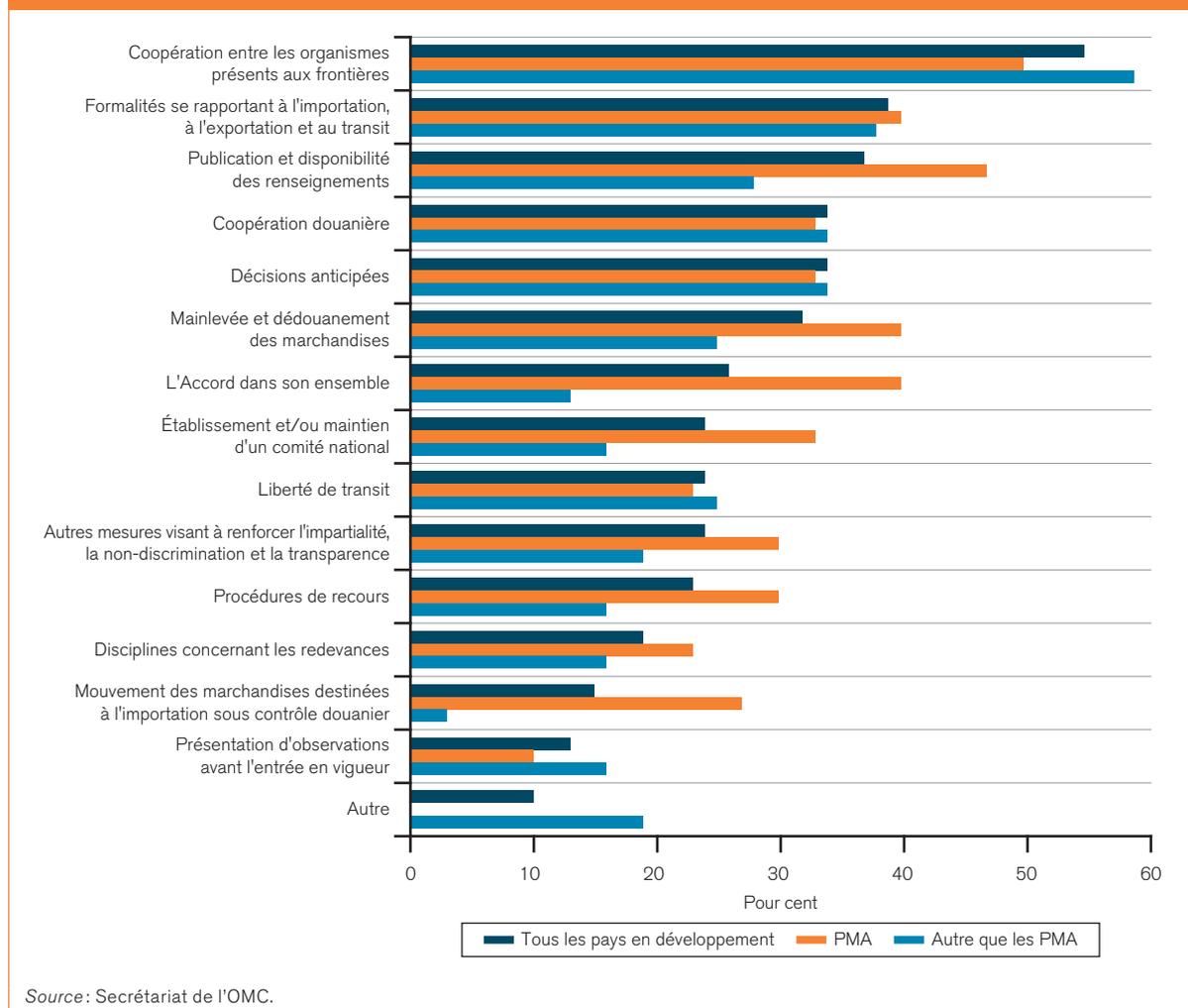
Le classement des dispositions de l'AFE selon la difficulté de leur mise en œuvre correspond en partie aux mesures ayant fait l'objet du plus petit nombre de notifications concernant les engagements de la catégorie A, à savoir les guichets uniques, les opérateurs agréés, les contrôles renforcés, les procédures d'essai,

les temps moyens nécessaires à la mainlevée, les points d'information, la coopération entre les organismes présents aux frontières et les décisions anticipées (voir l'encadré E.1). D'autres mesures, comme les disciplines concernant les redevances et la possibilité de présenter des observations avant l'entrée en vigueur des lois et règlements pertinents semblent présenter moins de difficultés pour les pays en développement et les PMA. Cependant, les pays à faible revenu et les pays africains semblent être plus préoccupés et s'attendent à plus de difficultés pour mettre en œuvre l'AFE dans son ensemble et la plupart des mesures spécifiques de facilitation des échanges.

Dans l'ensemble, ces classements des disciplines de l'AFE confirment que la mise en œuvre de certaines mesures de facilitation des échanges peut se heurter à des difficultés. D'après les pays donateurs et les organismes multilatéraux, le manque de coordination nationale et de volonté politique (70 %), et le caractère non prioritaire de la facilitation des échanges dans les plans de développement nationaux (68 %) sont parmi les principales difficultés qui seront rencontrées dans la mise en œuvre de l'AFE. Ces résultats correspondent aux évaluations qualitatives, par des pays et des experts, des obstacles à la mise en œuvre de la facilitation des échanges (Banque mondiale, 2006a).

Alors que les mesures exigeant le plus d'assistance technique sont souvent celles qui ont les plus faibles niveaux de mise en œuvre, plusieurs mesures de facilitation des échanges ont été identifiées par les pays et les experts comme des mesures nécessitant seulement plus de volonté politique pour être appliquées, sans assistance technique supplémentaire.

**Figure E.9 : Quelles seront les disciplines de l'Accord sur la facilitation des échanges les plus difficiles à mettre en œuvre ?**



Ces mesures comprennent la consultation préalable, l'élimination des droits consulaires, la liberté de transit et la suppression de l'obligation de mettre sous escorte les marchandises en transit (Banque mondiale, 2006a).

L'absence de cadre juridique est aussi considérée comme l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre de la facilitation des échanges (CNUCED, 2014b). En effet, sans un cadre juridique approprié, de nombreuses mesures de facilitation des échanges, y compris celles qui sont déjà appliquées de manière informelle, ne pourront pas produire tous leurs effets. Le manque de ressources ou de cadre organisationnel, le manque de connaissance et de compréhension des différentes mesures de facilitation des échanges, l'absence de coopération et de confiance entre les organismes gouvernementaux et l'absence de communication entre les parties prenantes privées et publiques font partie des autres obstacles importants identifiés dans les études qualitatives (Banque mondiale, 2006a; CNUCED, 2014b). Bon nombre de ces obstacles

peuvent être considérés comme l'envers des facteurs de réussite qui seront examinés plus loin en détail.

### 3. Coûts de mise en œuvre des réformes axées sur la facilitation des échanges

À la différence de la littérature qui évalue les avantages des réformes visant à faciliter les échanges, peu d'études ont analysé les coûts que pourrait induire la mise en œuvre des mesures prises à cette fin. Pourtant, les coûts liés à l'adoption et à l'application de mesures de facilitation des échanges sont un sujet de préoccupation pour beaucoup de pays en développement et de PMA, qui doivent déterminer, dans bien des cas, s'il faut allouer une partie de leurs ressources financières déjà limitées aux réformes dans ce domaine et, le cas échéant, dans quelle proportion. Ce genre de préoccupation prédomine souvent lorsque les gouvernements craignent que les coûts associés à

## II. ACCÉLÉRER LE COMMERCE : AVANTAGES ET DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE L'OMC SUR LA FACILITATION DES ÉCHANGES

ces réformes l'emportent sur les avantages escomptés de l'adoption et de l'application de mesures de facilitation des échanges.

Ces préoccupations apparaissent quand les avantages des réformes sont difficiles à quantifier et sont considérés à court terme. Alors que les avantages en termes d'augmentation des recettes et des échanges ne se concrétisent parfois qu'à moyen et long termes, les coûts de mise en œuvre doivent être supportés dans l'immédiat. Cela peut dissuader les décideurs des pays en développement et des PMA d'entreprendre des réformes, même si, au final, les avantages de la facilitation des échanges l'emportent sur les coûts de mise en œuvre et peuvent ensuite servir à poursuivre le processus de réforme. Il est donc particulièrement important de comprendre la nature, les caractéristiques et l'étendue des coûts de mise en œuvre des réformes visant à faciliter les échanges, non seulement pour les gouvernements, mais aussi pour les partenaires de développement et les partenaires du secteur privé qui participent au financement des initiatives dans ce domaine.

### a) Difficultés pour estimer les coûts de mise en œuvre de la facilitation des échanges

La littérature sur la facilitation des échanges donne peu d'informations sur les coûts liés à la mise en œuvre de réformes dans ce domaine, car ces coûts sont souvent difficiles à évaluer, pour deux raisons principales. Premièrement, ces réformes sont par nature transversales et sont donc rarement mises en œuvre indépendamment d'autres objectifs plus larges comme l'augmentation des recettes, la réduction des coûts du commerce et la création d'un environnement commercial plus transparent, plus efficient et plus prévisible. Comme le montre la figure E.10, les mesures de facilitation des échanges sont souvent appliquées dans le cadre d'initiatives plus larges axées, par exemple, sur la réforme institutionnelle, la modernisation des douanes, la gouvernance électronique, l'intégration régionale, la promotion des exportations et la facilitation des transports.

électronique, l'intégration régionale, la promotion des exportations et le développement des infrastructures et des transports. En conséquence, dans bien des cas, aucun financement particulier n'est alloué pour l'adoption et la mise en œuvre de telles mesures, d'où la difficulté de déterminer les coûts y afférents.

Deuxièmement, les coûts de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges peuvent prendre plusieurs formes selon le type de mesure envisagée. On distingue généralement les coûts initiaux liés à l'adoption de mesures de facilitation des échanges, les coûts de modernisation et d'extension, et les coûts opérationnels courants. La littérature identifie aussi huit autres types de coûts de mise en œuvre interdépendants : 1) coûts de diagnostic, 2) coûts liés à la réglementation, 3) coûts institutionnels, 4) coûts de formation, 5) coûts d'équipement et d'infrastructure, 6) coûts des activités de sensibilisation, 7) coûts politiques, et 8) coûts opérationnels. Certains de ces coûts peuvent être particulièrement difficiles à exprimer en termes monétaires et à identifier séparément (OCDE, 2005 ; Duval, 2006 ; Moisé, 2013).<sup>2</sup>

Les **coûts de diagnostic et d'évaluation des besoins** sont antérieurs à la mise en œuvre effective de mesures de facilitation des échanges. Ils sont liés à l'identification des besoins en matière de facilitation des échanges, à la fixation de priorités de réforme réalistes et à l'élaboration d'une stratégie de mise en œuvre concrète. Les coûts de diagnostic dépendent généralement du temps et des experts nationaux et/ou étrangers nécessaires pour consulter les parties prenantes concernées et élaborer des plans d'action concrets sur la base des renseignements recueillis.

Les **coûts liés à la réglementation et à la législation** peuvent résulter de la nécessité de modifier la législation nationale ou d'adopter de nouvelles lois pour appliquer certaines mesures de facilitation des échanges. Par exemple, en l'absence de lois reconnaissant le statut juridique des documents électroniques, tout document électronique doit encore être accompagné de son équivalent sur papier. Il est

Figure E.10 : Facilitation des échanges et politiques publiques plus larges



Source : Secrétariat de l'OMC.

donc souvent nécessaire de modifier la législation pour autoriser la transmission électronique de données entre les différents organismes et reconnaître la validité de ces données et des signatures numériques. Ces coûts dépendent généralement des délais (qui varient en fonction du cadre juridique du pays) et de la nécessité de recourir à des spécialistes des questions législatives et réglementaires et, parfois, à des experts extérieurs.

Les **coûts institutionnels et organisationnels** peuvent résulter de la nécessité d'établir de nouvelles unités ou de restructurer les unités existantes afin d'appliquer plus efficacement certaines mesures de facilitation des échanges, en redéployant le personnel existant ou en recrutant du personnel supplémentaire. Par exemple, la mise en place d'un contrôle après dédouanement, l'application de procédures de gestion des risques ou l'établissement d'un point d'information central peuvent nécessiter l'intervention d'une équipe spécialisée composée de personnel administratif, opérationnel et d'appui.

Les **coûts liés aux ressources humaines et à la formation** résultent de la nécessité, pour les organismes de gestion des frontières et la communauté commerciale, d'apprendre de nouvelles façons d'accomplir les formalités et les opérations liées à la facilitation des échanges. La formation est souvent considérée comme l'élément le plus important dans la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges, car les réformes en la matière consistent principalement à modifier les pratiques et les comportements des organismes présents aux frontières. Le fait de recruter du personnel spécialisé ou de former en cours d'emploi ou dans un centre de formation, du personnel interne ou transféré, influe sur le niveau des coûts de formation. Le recrutement de personnel spécialisé est généralement considéré comme étant l'option la plus coûteuse, car cela nécessite non seulement une augmentation du budget, mais aussi du personnel qualifié directement disponible sur le marché intérieur. Les données empiriques disponibles montrent que, pour appliquer les nouvelles mesures de facilitation des échanges, les pays ont tendance à opter pour la formation en cours d'emploi du personnel existant (Moïsé, 2013).

Les **coûts d'équipement et d'infrastructure** peuvent découler de la décision de construire ou acquérir des installations et des locaux et d'installer et mettre à niveau de nouveaux outils, faisant appel, notamment aux technologies de l'information et de la communication (TIC), tels que des réseaux virtuels, des solutions automatisées et des scanners. Comme cela est expliqué plus loin, plusieurs études de cas sur les mesures de facilitation des échanges présentent les TIC comme un des facteurs essentiels pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de certaines de ces mesures,

notamment l'utilisation de scanners à rayons X pour compléter les procédures de gestion des risques et de systèmes informatisés pour la présentation de documents par voie électronique et leur traitement avant l'arrivée des marchandises. Bien qu'ils ne soient pas toujours indispensables pour mettre en œuvre des mesures de facilitation des échanges, le matériel et l'infrastructure sont généralement considérés comme l'élément le plus coûteux des réformes dans ce domaine. L'existence de réseaux d'électricité et de télécommunication fiables, de fournisseurs de matériel informatique et de services de maintenance locaux, tous ces éléments étant nécessaires pour utiliser les technologies de l'information et de la communication, n'est généralement pas considérée comme entraînant des coûts de mise en œuvre spécifiques, car elle est nécessaire aussi pour d'autres activités qui ne sont pas liées à la facilitation des échanges (OCDE, 2009).

Les **coûts liés à la sensibilisation et à la gestion du changement** peuvent résulter de l'application de stratégies de transparence et de communication visant à accroître la participation de toutes les parties prenantes des secteurs public et privé, y compris grâce à une meilleure compréhension de l'élaboration des réformes et des progrès accomplis dans le domaine de la facilitation des échanges. Le soutien, la participation et l'appropriation par les parties prenantes facilitent l'introduction et le maintien d'un certain nombre de mesures de facilitation des échanges.

La littérature mentionne parfois des **coûts politiques** comme élément des coûts de mise en œuvre pouvant résulter d'une résistance et d'une opposition actives ou passives des parties prenantes, y compris les décideurs, les personnels et le secteur privé, à l'élaboration et à l'application de certaines mesures de facilitation des échanges (Duval, 2006). Ces coûts sont difficiles à quantifier parce qu'ils influent sur d'autres composantes des coûts de mise en œuvre de la facilitation des échanges, y compris les coûts opérationnels. Comme cela est expliqué plus loin, la volonté politique, l'appropriation nationale et la participation des parties prenantes sont parmi les principaux éléments permettant de limiter la résistance à la mise en œuvre réussie des réformes.

Les **coûts opérationnels et de maintenance** sont liés principalement à la rémunération du personnel ou des experts, et à la maintenance et au remplacement du matériel, notamment des logiciels ou des ordinateurs, une fois les mesures de facilitation des échanges mises en place. Ces coûts sont souvent couverts par le budget administratif, ce qui les rend d'autant plus difficiles à isoler et à évaluer. Les données empiriques montrent que les coûts opérationnels courants sont généralement moins élevés que les coûts initiaux

## II. ACCÉLÉRER LE COMMERCE : AVANTAGES ET DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE L'OMC SUR LA FACILITATION DES ÉCHANGES

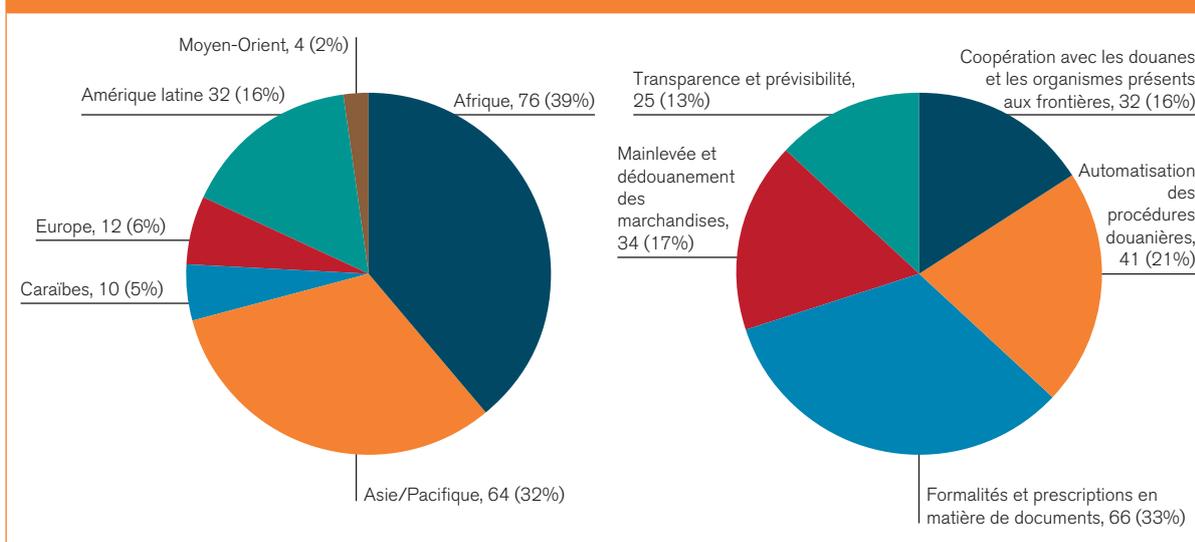
et que les coûts de modernisation, pour la plupart des mesures de facilitation, sauf les publications de renseignements en ligne et le fonctionnement des comités nationaux de facilitation des échanges. Les quelques renseignements disponibles indiquent que les coûts opérationnels annuels liés aux mesures de facilitation des échanges sont, en moyenne, jusqu'à 52% inférieurs aux coûts initiaux de ces mesures (Moisé, 2013). Dans le cas de certaines mesures, les coûts opérationnels sont entièrement ou partiellement répercutés sur les consommateurs, qui doivent payer des redevances pour les services fournis. De même, les coûts initiaux de certaines mesures peuvent être répercutés en partie sur les négociants qui doivent acquitter des frais. Plusieurs pays ont aussi décidé de laisser aux entreprises privées la responsabilité de la mise en œuvre effective de certaines mesures de facilitation des échanges.

### b) Aperçu des coûts de mise en œuvre de la facilitation des échanges

Compte tenu du peu de renseignements disponibles dans la littérature, des données sur les coûts des projets et mesures de facilitation des échanges ont été rassemblées pour mieux cerner la nature et l'ampleur des coûts de mise en œuvre de l'AFE. Des chiffres ont été obtenus de diverses sources, notamment les cas d'expérience présentés à l'OMC, les troisième et cinquième examens de l'Aide pour le commerce, la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), la CNUCED, la CEA et la CESAP ; les autres grandes sources de renseignements sur les coûts de mise en œuvre sont notamment les projets de prêt relatifs à la facilitation des échanges

entrepris par différents donateurs, par des banques multilatérales et régionales, comme la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement, et par des organismes à but non lucratif, comme TradeMark East Africa. Au total, on a compilé les coûts de mise en œuvre de 198 mesures et projets de facilitation des échanges dans 4 pays développés (2% de l'étude), 122 pays en développement (60% de l'étude) et 77 pays moins avancés (38% de l'étude).<sup>3</sup> Sur ce total, 76 mesures (39%) ont été adoptées en Afrique, 64 (32%) en Asie et dans le Pacifique, 32 (16%) en Amérique latine, 12 (6%) en Europe, 10 (5%) dans les Caraïbes et 4 (2%) au Moyen-Orient. La figure E.11, montre que les renseignements disponibles sur les coûts de mise en œuvre couvrent aussi un large éventail de domaines de facilitation des échanges, avec 66 mesures (33%) concernant les formalités et les prescriptions en matière de documents requis, comme les guichets uniques, 41 mesures (21%) concernant les systèmes douaniers automatisés, 34 mesures (17%) concernant la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris la gestion des risques et les opérateurs économiques agréés, 32 mesures (16%) concernant la coopération avec les douanes et les organismes présents aux frontières, par exemple les procédures de poste frontière uniques, et 25 mesures (13%) concernant la transparence et la prévisibilité, comme les décisions anticipées et les points d'information. Pour mettre en perspective les différents coûts de mise en œuvre de ces mesures, des données sur les coûts de la modernisation et de la réforme des douanes (57 projets) et des initiatives de facilitation des transports (197 projets) ont également été tirées de projets de prêt multilatéraux et régionaux.

**Figure E.11 : Répartition des données sur les coûts de mise en œuvre de la facilitation des échanges, par région et par domaine (mesures de facilitation des échanges)**



Source : Secrétariat de l'OMC, sur la base des données collectées sur les coûts de mise en œuvre de la facilitation des échanges.

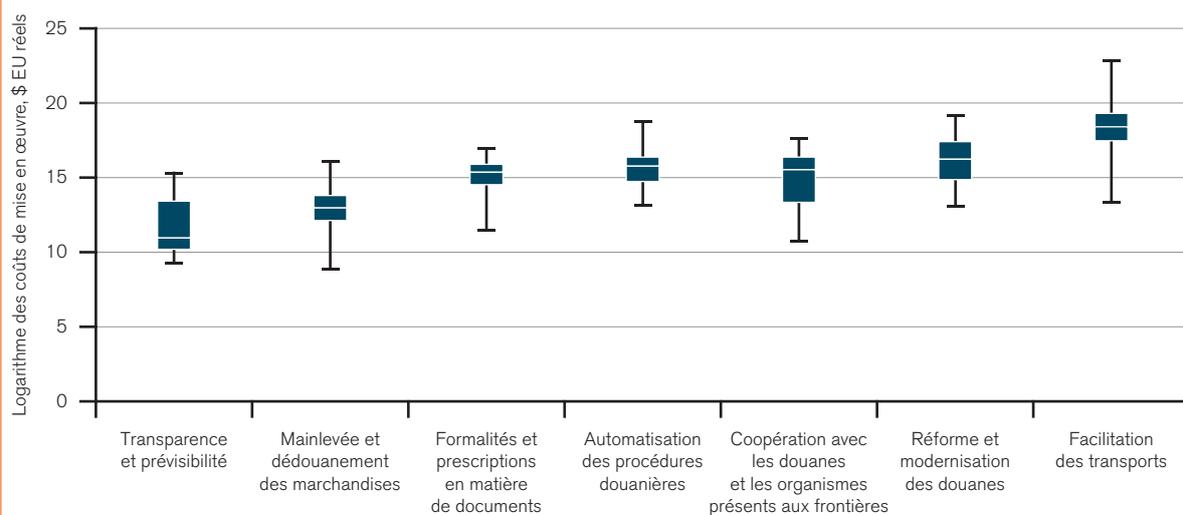
Avant d'examiner les données, il est important de noter que tous les chiffres se rapportant aux coûts doivent être interprétés et comparés avec prudence, pour plusieurs raisons.

Premièrement, les coûts de mise en œuvre varient selon les circonstances propres à chaque pays, y compris l'état initial de la réforme et les besoins, les priorités et le niveau d'ambition du pays concernant la facilitation des échanges. Par exemple, il se peut que certains pays aient déjà appliqué des mesures dans ce domaine, mais veuillent les améliorer ou les élargir avec des investissements additionnels. Deuxièmement, l'importance des coûts de mise en œuvre peut dépendre du rythme de la mise en œuvre et de l'utilisation des compétences nationales ou internationales. Les données empiriques indiquent que le coût de mise en œuvre de certaines mesures de facilitation des échanges dépend de leur échelonnement approprié (Moïsé, 2013), c'est-à-dire leur organisation suivant un plan de mise en œuvre ordonné et approprié (De Wulf et Sokol, 2005). En outre, une mise en œuvre rapide reposant entièrement sur des experts internationaux peut être plus coûteuse qu'une mise en œuvre progressive avec la participation croissante d'experts nationaux (CNUCED, 2014b). Troisièmement, il se peut que les données recueillies sur les coûts de mise en œuvre ne soient pas pleinement représentatives des coûts de mise en œuvre de certaines mesures pour lesquelles des renseignements ne sont disponibles

que pour quelques pays. Quatrièmement, les renseignements sur les coûts de mise en œuvre ne sont généralement pas assez détaillés pour permettre une comparaison adéquate entre pays sur la base des diverses composantes de ces coûts (coûts de diagnostic, coûts liés à la réglementation, coûts institutionnels, coûts de formation, coûts d'équipement et coûts des activités de sensibilisation).

Une analyse des renseignements disponibles sur les coûts de mise en œuvre de la facilitation des échanges met en évidence quatre caractéristiques importantes. Premièrement, comme le montre la figure E.12, les coûts de mise en œuvre diffèrent selon les mesures de facilitation des échanges. Deuxièmement, ces coûts sont très variables selon les pays. Troisièmement, les mesures de facilitation des échanges axées sur la transparence et sur la mainlevée et le dédouanement des marchandises ont généralement un coût plus faible que les mesures concernant les prescriptions en matière de formalités, l'automatisation des procédures douanières et la coopération avec les douanes et les organismes présents aux frontières, qui engendrent souvent un plus large éventail de coûts, définis plus haut. Cette catégorisation concorde avec les résultats des questionnaires établis pour le cinquième Examen global de l'Aide pour le commerce, qui sont analysés dans la section E.1, ainsi qu'avec les quelques études sur l'évaluation quantitative effectuée par un certain nombre de pays et d'experts concernant les coûts

**Figure E.12 : Coûts de mise en œuvre des réformes axées sur la facilitation des échanges, les douanes et la facilitation des transports**



Note: Chaque boîte représente l'éventail des coûts de mise en œuvre du premier quartile (25%) au troisième quartile (75%). La ligne horizontale à travers les boîtes correspond à la médiane. Les points situés aux deux extrémités des lignes verticales («moustaches») sortant des boîtes indiquent les valeurs minimales et maximales. Les données sont transformées sous forme de logarithme naturel pour faciliter la comparaison visuelle.

Source: Secrétariat de l'OMC, sur la base des données collectées sur les coûts de mise en œuvre de la facilitation des échanges.

## II. ACCÉLÉRER LE COMMERCE : AVANTAGES ET DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE L'OMC SUR LA FACILITATION DES ÉCHANGES

initiaux de plusieurs mesures de facilitation (Duval, 2006; CNUCED, 2014b; OCDE et OMC, 2015). Quatrièmement, il apparaît que les mesures de facilitation des échanges sont, en moyenne, moins coûteuses que les initiatives plus larges axées, par exemple, sur la modernisation des douanes, y compris la construction et la mise à niveau des installations aux frontières, et sur la modernisation des infrastructures de transport telles que les routes, les voies ferrées et les ports.

### (i) *Transparence et prévisibilité*

Comme le montre la figure E.13, les coûts de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges axées sur la transparence et la prévisibilité semblent relativement peu élevés par rapport à ceux des autres mesures, allant de 12 000 dollars EU à 3,6 millions de dollars EU. Bon nombre des mesures en matière de transparence, telles que la publication des lois et réglementations pertinentes et les décisions anticipées sur l'origine, sont déjà appliquées de longue date dans de nombreux pays en développement. Leur modification ou leur extension, notamment la publication des procédures et directives internationales, l'introduction d'un délai entre la publication et l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi, et la consultation préalable, ne devraient pas entraîner des coûts additionnels élevés pour les pays qui ont déjà des mécanismes de publication.

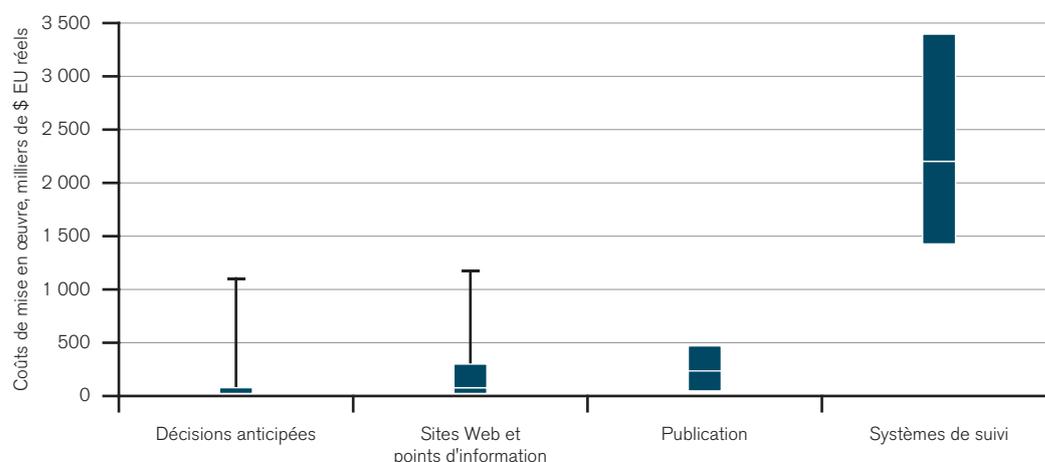
Il semble que les décisions anticipées sur la valeur en douane ne nécessitent pas non plus des ressources additionnelles importantes, mis à part le recrutement

et/ou la formation de personnel spécialisé. Les coûts de mise en œuvre des mesures de transparence fondées sur les TIC ont tendance à être relativement plus élevés. Par exemple, la création d'un site Web des douanes et de points d'information nécessitent généralement des installations, du matériel et une infrastructure spécifiques, ainsi que du personnel d'appui et des techniciens pleinement opérationnels. Dans plusieurs pays, le coût de la transmission électronique de renseignements est répercuté sur les utilisateurs sous la forme d'une redevance spécifique. D'autres mesures nécessitent souvent du matériel informatique neuf ou moderne, notamment les systèmes d'information exécutifs (EIS) et les systèmes de suivi électronique des marchandises, qui permettent, respectivement, de suivre les opérations douanières en temps réel et d'observer le mouvement des marchandises sous contrôle douanier.

### (ii) *Mainlevée et dédouanement des marchandises*

Parmi les différentes mesures de facilitation des échanges concernant la mainlevée et le dédouanement des marchandises, le contrôle après dédouanement et les procédures d'évaluation des risques semblent être les mesures dont les coûts initiaux escomptés sont les plus élevés, allant de 20 000 dollars EU à 11,9 millions de dollars EU et de 54 000 dollars EU à 8,9 millions de dollars EU, respectivement. Certains de ces coûts sont dus à la complexité de ces mesures et à leur caractère technique. Alors que les procédures de contrôle après dédouanement consistent à vérifier l'exactitude

**Figure E.13: Coûts de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges relatives à la transparence et à la prévisibilité**



Note: Chaque boîte représente l'éventail des coûts de mise en œuvre du premier quartile (25%) au troisième quartile (75%). La ligne horizontale à travers les boîtes correspond à la médiane. Les points situés aux deux extrémités des lignes verticales (« moustaches ») sortant des boîtes indiquent les valeurs minimales et maximales.

Source: Secrétariat de l'OMC, sur la base des données collectées sur les coûts de mise en œuvre de la facilitation des échanges.

et l'authenticité des déclarations par l'examen des livres, des registres, systèmes de gestion et des renseignements commerciaux, les systèmes de gestion des risques permettent de cibler les expéditions à haut risque et d'accélérer la mainlevée des expéditions présentant peu de risque selon des critères de sélection appropriés (par exemple, code du SH, pays d'origine et moyen de transport). En conséquence, les deux types de mesures nécessitent généralement le recrutement et la formation de personnel spécialisé et, dans certains cas, l'acquisition, ou la mise à niveau, du matériel et des systèmes informatiques nécessaires, comme des scanners. Bien que ce matériel et ces systèmes jouent un rôle important, l'expérience montre qu'ils ne peuvent être utilisés efficacement que si l'on dispose de personnel bien formé et qualifié.

Les coûts de mise en œuvre des systèmes d'opérateurs économiques agréés et des procédures de traitement des données, qui permettent la présentation des documents requis à l'importation pour commencer le traitement des marchandises avant leur arrivée (De Wulf et Sokol, 2005), semblent relativement faibles, comme le montre la figure E.14. Dans les deux cas, les coûts sont essentiellement liés aux activités de formation et au matériel. Par ailleurs, la saisie et le traitement des données avant l'arrivée des marchandises exigent le recours aux TIC pour l'automatisation des systèmes douaniers. Comme on le verra plus loin, les TIC ne sont souvent que des outils permettant d'appliquer plus efficacement des mesures de facilitation des échanges, et leur coût doit, de toute façon, être assumé, même en l'absence de réforme en la matière. D'autres mesures, telles que l'application du principe

de la séparation de la mainlevée des marchandises et du dédouanement avant la détermination finale et le paiement des droits de douane ou des taxes, ne présentent pas de complexité particulière mais elles nécessitent l'augmentation ou la réaffectation des ressources pour la formation. Toutefois, ces mesures peuvent quand même être difficiles à appliquer dans certains pays en développement et PMA, où des efforts sont en cours pour accroître la confiance entre les autorités douanières et les négociants (Moisé, 2006).

(iii) *Formalités et prescriptions en matière de documents et automatisation des procédures douanières*

Comme le montre la figure E.15, l'établissement d'un système de guichet unique et de systèmes douaniers automatisés semble être parmi les mesures de facilitation des échanges les plus coûteuses, avec des coûts initiaux allant de 100 000 dollars EU à 27 millions de dollars EU et de 550 000 dollars EU à 57 millions de dollars EU, respectivement.<sup>4</sup> Les coûts élevés de ces deux types de mesures tiennent à la nécessité relativement grande de supporter des coûts de matériel informatique en vue de l'acquisition d'équipements de réseau et de logiciels pour intégrer les systèmes informatiques des organismes participants. En outre, les deux types de mesures peuvent nécessiter des changements dans la réglementation, les institutions, l'infrastructure et/ou les ressources humaines. En particulier, il peut être nécessaire de renforcer ou de modifier les capacités administratives en recrutant du personnel supplémentaire et/ou en formant le personnel existant pour faire en sorte que le système

**Figure E.14 : Coûts de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges relatives à la mainlevée et au dédouanement des marchandises**

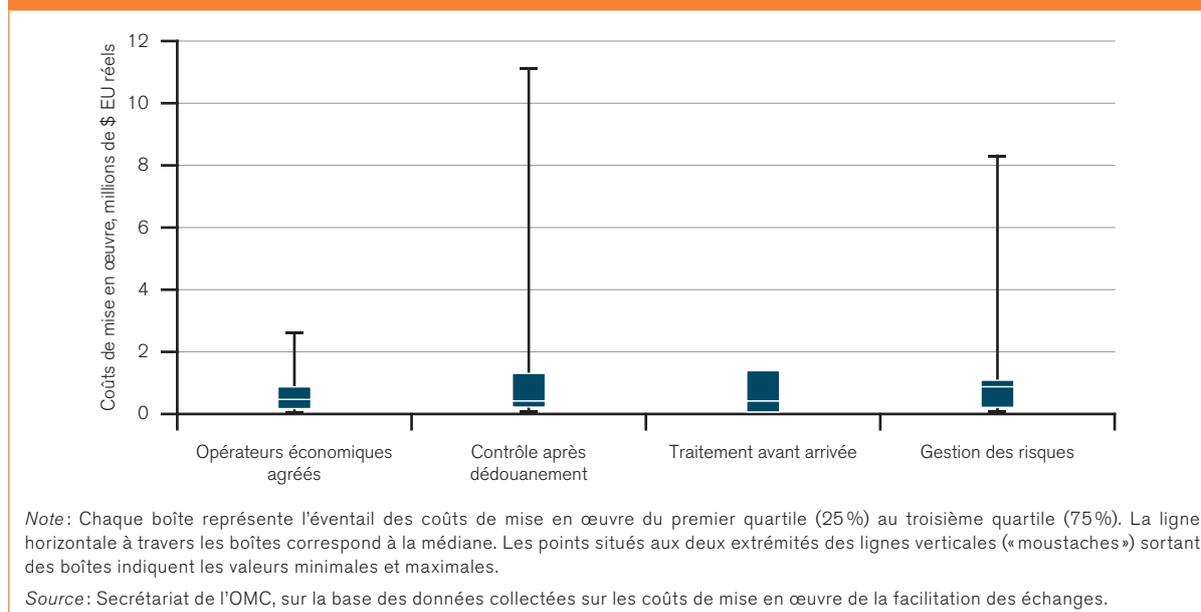
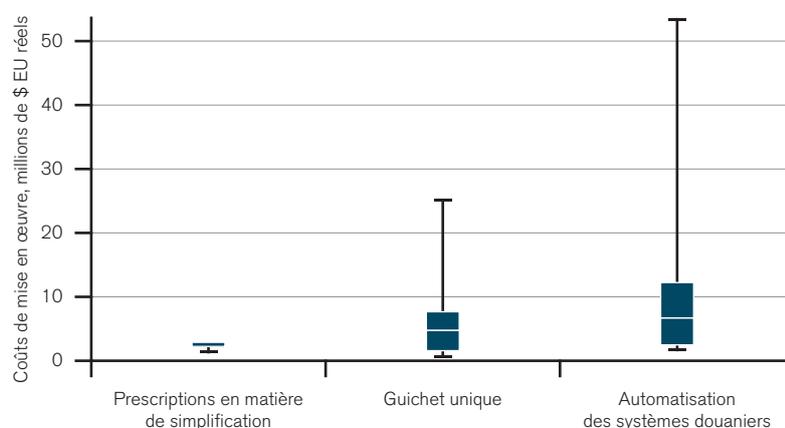


Figure E.15 : Coûts de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges concernant les formalités et les prescriptions en matière de documents



Note : Chaque boîte représente l'éventail des coûts de mise en œuvre du premier quartile (25%) au troisième quartile (75%). La ligne horizontale à travers les boîtes correspond à la médiane. Les points situés aux deux extrémités des lignes verticales (« moustaches ») sortant des boîtes indiquent les valeurs minimales et maximales.

Source : Secrétariat de l'OMC, sur la base des données collectées sur les coûts de mise en œuvre de la facilitation des échanges.

soit pleinement opérationnel. Il peut être nécessaire aussi d'élaborer un plan de commercialisation et de promotion pour mieux faire connaître le système de guichet unique et encourager son utilisation. Par rapport aux autres mesures de facilitation des échanges, ces deux mesures se caractérisent par des coûts de mise en œuvre relativement élevés et plus variables. L'hétérogénéité de ces coûts est due non seulement à la portée et au degré de sophistication des deux systèmes en termes de technologie et d'équipement, mais aussi aux conditions propres à chaque pays, comme la taille de l'économie, l'étendue des systèmes existants et les besoins de développement des réseaux.

Un système national de guichet unique permet aux négociants de présenter les documents et/ou les renseignements requis et d'être informés des décisions de procéder à la mainlevée des marchandises à un point d'entrée unique. Néanmoins, ces fonctions peuvent être exécutées de différentes façons, sans recourir nécessairement aux TIC. Dans certains cas, les systèmes de guichet unique nécessitent seulement la présentation des documents à un poste frontière particulier, alors que dans d'autres cas, les renseignements peuvent être présentés par voie électronique au moyen d'un système qui relie plusieurs organismes présents aux frontières ou l'ensemble de ces organismes. L'expérience montre que le coût de mise en œuvre d'un guichet unique électronique est plus faible en présence de systèmes douaniers automatisés perfectionnés. Cela concorde avec l'idée partagée par de nombreux pays en développement et PMA, selon laquelle une part importante des coûts

de mise en œuvre de la facilitation des échanges est imputable à l'installation, au fonctionnement et à la mise à niveau de systèmes douaniers automatisés.

Comme de nombreux investissements matériel et infrastructure TI, l'automatisation des procédures douanières peut servir à des fins autres que la facilitation des échanges, comme l'amélioration du respect des règlements par la lutte contre la corruption et la contrebande, l'augmentation de la productivité des opérations douanières et l'amélioration des méthodes d'évaluation et du recouvrement des recettes. Les données empiriques montrent que de nombreux pays en développement ont déjà automatisé les opérations de leurs principaux organismes de gestion des douanes et des frontières, tels que les aéroports et les ports maritimes (OCDE, 2005). Bien que les douanes disposent déjà d'un certain nombre d'outils informatiques, il est encore souvent possible de moderniser certaines opérations, comme l'échange de renseignements entre les organismes de gestion des frontières et avec le secteur privé, et d'en améliorer l'efficacité. Toutefois, le manque de fiabilité de l'approvisionnement en électricité et de l'infrastructure de télécommunication dans certains PMA peut empêcher le déploiement complet de système douaniers automatisés complexes à court ou moyen terme (Banque mondiale, 2006a). Comme pour d'autres mesures de facilitation des échanges, une partie des coûts de mise en œuvre et de fonctionnement des systèmes de guichet unique et d'automatisation des procédures douanières peut être répercutée sur les utilisateurs par le paiement de redevances et de frais. En 2014, environ 60% des projets d'automatisation

des douanes réalisés dans le cadre du Programme de système douanier automatisé (SYDONIA) de la CNUCED ont été financés par les administrations des douanes des pays en développement (CNUCED, 2014b).

Bien que l'automatisation soit utile pour normaliser et simplifier les formulaires et les documents, les enseignements tirés des projets de modernisation des douanes réalisés dans le passé confirment qu'à elle seule, l'automatisation ne permet pas de faciliter les échanges (OCDE, 2005). En d'autres termes, l'automatisation n'est pas une condition préalable ou suffisante pour mettre en œuvre la plupart des mesures de facilitation des échanges. Par exemple, les procédures de gestion des risques et les programmes d'opérateurs agréés ne nécessitent pas forcément un système automatisé, même si l'automatisation permettrait de les appliquer de manière plus efficace. Comme on le verra dans la section suivante, d'autres aspects institutionnels et réglementaires, tels que l'engagement politique et le personnel qualifié disponible, sont parmi les principaux facteurs associés à la mise en œuvre réussie des mesures de facilitation des échanges. En fin de compte, l'efficacité de tout système douanier automatisé dépend des compétences du personnel qui l'utilise.

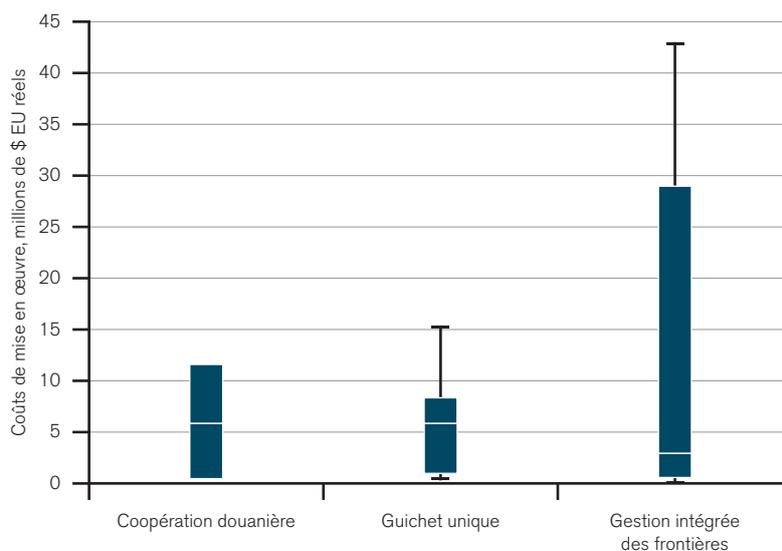
Bien que l'automatisation des systèmes douaniers soit souvent étroitement liée à la simplification des procédures, les mesures visant à simplifier les formalités

et les prescriptions en matière de documents ne sont pas toutes coûteuses. Par exemple, la simplification des prescriptions en matière de documents d'importation et d'exportation ne semble pas impliquer de coûts initiaux importants. Les mesures prévoyant l'utilisation des normes internationales pour les procédures douanières, le réexamen périodique des prescriptions en matière de documents d'importation/d'exportation, la suppression de l'obligation de recourir aux services de courtiers en douane et l'interdiction de l'inspection avant expédition sont aussi considérées comme relativement peu coûteuses en termes de coûts de formation et d'équipement par rapport à d'autres types de mesures de facilitation des échanges (Duval, 2006 ; CNUCED, 2014b).

*(iv) Coopération avec les douanes et les organismes présents aux frontières*

Comme le montre la figure E.16, les coûts initiaux des projets concernant la gestion intégrée des frontières et la création de postes-frontières à guichet unique se situent souvent dans la même fourchette que les coûts de mise en œuvre des systèmes de guichet unique et d'automatisation des douanes, allant de 840 000 dollars EU à 45,9 millions de dollars EU, et de 609 000 dollars EU à 16,3 millions de dollars EU, respectivement. Les programmes de gestion intégrée des frontières n'harmonisent, rationalisent et simplifient pas seulement les douanes, mais aussi l'ensemble des systèmes et procédures utilisés par tous les organismes de

**Figure E.16 : Coûts de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges relatives à la coopération entre les douanes et les organismes présents aux frontières**



Note: Chaque boîte représente l'éventail des coûts de mise en œuvre du premier quartile (25 %) au troisième quartile (75%). La ligne horizontale à travers les boîtes correspond à la médiane. Les points situés aux deux extrémités des lignes verticales (« moustaches ») sortant des boîtes indiquent les valeurs minimales et maximales.

Source: Secrétariat de l'OMC, sur la base des données collectées sur les coûts de mise en œuvre de la facilitation des échanges.

gestion des frontières, notamment en ce qui concerne l'immigration, les transports, la quarantaine, les questions sanitaires et phytosanitaires, l'environnement, les normes et la protection des consommateurs. Plusieurs initiatives encouragent la coordination de la gestion des frontières par le partage de l'information, l'utilisation conjointe de certaines installations, la délégation de pouvoirs administratifs ou la désignation réciproque de fonctionnaires (McLinden *et al.*, 2011).

Certaines initiatives de gestion intégrée des frontières ont une portée beaucoup plus vaste et prévoient l'établissement d'un ou plusieurs postes-frontières à guichet unique. Cela permet de coordonner les procédures d'importation, d'exportation et de transit de pays voisins afin d'éviter la duplication des formalités des deux côtés de la frontière.

L'équipement et l'infrastructure, y compris les TIC et la rénovation des postes-frontières sont parmi les éléments les plus coûteux des deux types de projets, ainsi que les activités de formation visant à donner au personnel des organismes de gestion des frontières les compétences appropriées et à lui apprendre à travailler dans un environnement non plus cloisonné, mais intégré et collaboratif.

L'importance de ces coûts de mise en œuvre donne une idée des difficultés que les pays en développement et les PMA peuvent rencontrer pour mettre en œuvre des mesures axées sur la coopération entre les organismes présents aux frontières, mais il y a d'autres formes de coopération qui sont moins coûteuses, notamment l'établissement de commissions frontalières mixtes pour associer toutes les parties prenantes publiques et privées des deux pays au processus de prise de décisions.

#### (v) *Autres domaines liés à la facilitation des échanges*

Comme on l'a dit plus haut, les renseignements sur les coûts de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges sont limités et, souvent, disponibles uniquement à un niveau d'agrégation élevé, d'où la difficulté d'identifier les coûts initiaux de certaines des mesures prévues par l'AFE (voir l'encadré E.2). Dans ce contexte, l'absence de données sur certaines mesures de facilitation des échanges ne signifie pas forcément que leurs coûts initiaux sont faibles. Cela dit, les quelques études portant sur l'évaluation quantitative, par des pays et des experts, de diverses mesures ont permis d'identifier un certain nombre de domaines de facilitation des échanges dans lesquels les coûts initiaux peuvent être faibles. Par exemple, les mesures relatives aux redevances et impositions, telles que l'élimination ou la limitation de certaines impositions et la suppression des redevances consulaires, ne semblent pas nécessiter beaucoup de ressources ou de compétences supplémentaires.

D'autres mesures concernant le transit et l'admission temporaire, comme la garantie de la liberté de transit et la suppression de l'obligation de mettre sous escorte les marchandises en transit, ont aussi été identifiées comme des mesures qui ne nécessitent pas forcément des ressources importantes ou de nouvelles connaissances spécifiques (Duval, 2006; CNUCED, 2014b). Comme cela est indiqué dans la section E.1, bon nombre de ces mesures font partie de celles qui ont été le plus souvent notifiées au titre des engagements de la catégorie A dans le cadre de l'AFE, à savoir les mesures qui peuvent ou devraient être mises en œuvre immédiatement sans nécessiter une assistance technique particulière.

#### **Encadré E.2 : Difficultés d'estimer les coûts de mise en œuvre de l'AFE**

Idéalement, une étude visant à déterminer les avantages escomptés d'un projet de facilitation des échanges inclura une estimation des coûts de démarrage et de fonctionnement. De même, une étude qui tente de quantifier les avantages de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges, comme le fait le présent rapport, doit aussi tenir compte, si possible, du coût de la mise en œuvre de l'Accord. Dans le présent rapport, nous avons tenté de le faire en recueillant des données – bien qu'éparses, limitées et incomplètes – sur le coût de la mise en œuvre de diverses réformes qui visent à faciliter les échanges et en présentant un certain nombre de graphiques et de statistiques descriptives établis à partir de ces données. Comme indiqué dans la sous-section E.2, les renseignements ainsi obtenus concernent 198 projets relatifs à 31 mesures de facilitation des échanges, regroupées en cinq grandes catégories : coopération entre les organismes présents aux frontières, automatisation des procédures douanières, formalités et prescriptions en matière de documents, mainlevée et dédouanement des marchandises, et transparence et prévisibilité.

Ces renseignements sont utiles, car ils nous donnent une idée de ce que coûte généralement les diverses mesures de facilitation des échanges, et de l'éventail des coûts supportés par les pays dans différentes circonstances. Malheureusement, le nombre d'observations est trop faible pour en tirer une estimation globale fiable du coût de la mise en œuvre de l'AFE. Dès le début, l'établissement d'une correspondance entre les données et l'AFE s'est fait au prix d'un nombre plus restreint d'observations utilisables, du fait de l'exclusion

**Encadré E.2 : Difficultés d'estimer les coûts de mise en œuvre de l'AFE (suite)**

de plus de 42 observations portant sur des mesures non visées par l'Accord réel, comme l'automatisation des procédures douanières. Pour bon nombre des mesures restantes, on n'avait qu'une ou deux observations, ce qui a empêché d'estimer le coût par mesure. Même en regroupant les mesures dans de grandes catégories, on n'avait très peu de points de données pour certaines d'entre elles (par exemple transparence et prévisibilité). L'inclusion d'autres variables dans les régressions pour tenir compte des caractéristiques des pays (revenu par habitant, volume des importations, région et niveau de mise en œuvre initial) a encore réduit le nombre d'observations utilisables, car il n'a pas été possible d'apparier les valeurs pour tous les pays. Enfin, même quand on avait des données suffisantes pour faire une estimation, les coefficients n'étaient pas statistiquement significatifs aux niveaux conventionnels et les statistiques R carré, qui indiquent dans quelle mesure les données concordent avec le modèle statistique, étaient extrêmement basses, de sorte que les résultats n'étaient pas fiables.

La difficulté d'estimer les coûts de mise en œuvre souligne qu'il est important d'assurer le suivi de l'AFE après son entrée en vigueur. Comme cela est indiqué dans la sous-section E.6, le suivi des accords est une fonction essentielle de l'OMC et il porte à la fois sur les coûts de mise en œuvre et de fonctionnement et sur les incidences économiques. Le fait de disposer de renseignements plus complets sur les coûts de la mise en œuvre de l'Accord aidera les pays en développement à mieux évaluer leurs besoins d'assistance technique et à obtenir le soutien nécessaire des donateurs.

#### 4. Le Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges (TFAF)

Les coûts prévus de la mise en œuvre de l'AFE semblent modestes par rapport aux avantages escomptés, mais ils peuvent tout de même être difficiles à supporter pour les pays pauvres qui disposent de ressources et de compétences limitées. Cette difficulté a été reconnue par les Membres de l'OMC lorsqu'ils ont formellement convenus d'engager des négociations sur la facilitation des échanges en juillet 2004. Ils ont décidé que le principe d'un traitement spécial et différencié (TSD) pour les pays en développement et les PMA « devrait aller au-delà de l'octroi des périodes de transition traditionnelles pour la mise en œuvre des engagements. En particulier, l'étendue des engagements et le moment auquel ils seront contractés seront liés aux capacités de mise en œuvre des Membres en développement et des Membres les moins avancés ». <sup>5</sup> Les dispositions de la section II (« Dispositions relatives au traitement spécial et différencié pour les pays en développement Membres et les pays les moins avancés Membres ») de l'AFE ont été examinées en détail dans la section B du présent rapport.

Les dispositions de l'AFE relatives au TSD prévoient une plus grande différenciation que les autres Accords de l'OMC. Chaque pays en développement ou pays moins avancé Membre peut avoir son propre calendrier de mise en œuvre dans la mesure où ce dernier dépend de l'acquisition de capacités. Cela serait compatible avec le principe selon lequel les engagements commerciaux doivent être adaptés à la situation économique spécifique du pays, idée soutenue dans la littérature économique (voir l'encadré E.3 sur la justification économique du TSD).

Les pays développés Membres sont incités à renforcer les capacités des pays en développement et des PMA pour leur permettre d'accélérer la mise en œuvre de l'AFE. Comme cela est expliqué dans la section C, des procédures commerciales inefficaces engendrent des pertes sèches pour toutes les parties participant au commerce international, qu'il s'agisse d'un Membre ou de ses partenaires commerciaux. De plus, en fournissant une assistance et un soutien en matière de renforcement des capacités aux pays en développement et aux PMA afin qu'ils puissent mettre pleinement en œuvre l'AFE, les pays développés réduisent ou éliminent aussi les pertes subies par leurs entreprises.

Pour faire en sorte que les engagements de la catégorie C<sup>6</sup> soient mis en œuvre, il faudra que les demandes de renforcement des capacités des pays en développement et des PMA soient satisfaites et qu'une offre d'assistance puisse être assurée par les donateurs dans ce domaine. Comme il n'y a pas de « marché » pour apparier la demande et l'offre, l'OMC devra agir comme substitut en faisant office de centre d'échange d'informations et d'intermédiaire de dernier ressort. <sup>7</sup> Pour jouer ce rôle, il faudra connaître précisément les demandes ou les besoins des Membres pour mettre en œuvre l'AFE et il faudra aussi connaître les capacités et l'avantage comparatif des donateurs et des organismes bilatéraux, régionaux et multilatéraux pour la fourniture d'assistance technique et de services d'experts en matière de facilitation des échanges (la section B du présent rapport indique bon nombre de ces organisations internationales ainsi que leurs avantages comparatifs dans le domaine de la facilitation des échanges).

Ces diverses fonctions de coordination ont été regroupées dans le nouveau Mécanisme pour l'Accord

**Encadré E.3 : La justification économique du TSD**

La théorie économique, et en particulier, la théorie des accords commerciaux justifient l'octroi d'un traitement spécial et différencié aux pays en développement et aux PMA dans les accords commerciaux par le fait que ces pays sont souvent de petite taille, ont des ressources très limitées et font face à de nombreuses défaillances du marché.

Comme cela est indiqué dans la section B du présent rapport, plusieurs raisons expliquent pourquoi les pays concluent des accords commerciaux. La théorie des termes de l'échange affirme que les accords commerciaux permettent aux pays d'éviter une guerre tarifaire potentiellement ruineuse (Bagwell et Staiger, 1999). La théorie de l'engagement dit quant à elle que les accords commerciaux donnent une certaine crédibilité aux gouvernements faibles qui envisagent des réformes économiques pour surmonter l'opposition des groupes de pression organisés (Maggi et Rodriguez-Clare, 1998).

Horn *et al.* (2010) suggèrent que des flexibilités devraient être ménagées aux pays qui disposent d'instruments de politique interne plus limités ou moins efficaces, et qui ont moins de pouvoir pour manipuler leurs termes de l'échange. Ces conditions ont plus de chances de s'appliquer aux petits pays peu développés qu'aux grands pays plus avancés. Par ailleurs, des disciplines strictes devraient s'appliquer aux engagements portant sur des mesures à la frontière, comme les droits de douane, alors qu'une plus grande latitude devrait être laissée pour les engagements concernant les instruments de politique interne, comme les subventions.

Conconi et Perroni (2004 ; 2012) utilisent la théorie de l'engagement pour expliquer pourquoi un pays développé accepte des engagements asymétriques sous la forme de périodes de transition plus longues pour un partenaire commercial qui est un pays en développement ou un PMA. Dans ces pays, la capacité du secteur en concurrence avec les importations se déprécie lentement et le secteur fait pression pour profiter des quasi-rentes, ou rendements temporaires, qui peuvent être obtenues pendant cette période. Par conséquent, la transition vers l'équilibre coopératif à long terme assuré par l'ouverture du marché ne peut pas se faire en une seule fois. En laissant le secteur engranger ces rentes pendant une période de transition, le pays en développement ou le PMA répond à ses intérêts particuliers tout en s'engageant de façon crédible à ouvrir son marché ultérieurement d'une manière qui améliore le bien-être. Si le pays développé partenaire ne lui avait pas accordé de flexibilité, le pays en développement ou le PMA aurait maintenu des droits de douane élevés à cause de son problème de crédibilité interne. Plutôt que de n'obtenir aucune ouverture du marché, le pays développé accepte donc un bénéfice plus faible pendant la période de transition pour obtenir un gain à plus long terme.

Rosendorff et Milner (2001) et Bagwell et Staiger (2005) notent que l'efficacité de la flexibilité ou des « clauses d'exemption » augmente avec le degré d'incertitude. Si l'on suppose que les pays en développement ou les PMA sont systématiquement exposés à plus d'incertitudes quant à l'avenir, un niveau de flexibilité généralement plus élevé peut être approprié.

Enfin, la flexibilité permet aux pays de minimiser le coût de l'ajustement aux réformes commerciales. La mise en œuvre des obligations commerciales, même si elle est bénéfique à terme, peut entraîner initialement des coûts administratifs et d'infrastructure que les pays en développement ou les PMA peuvent avoir du mal à financer à court terme (Finger et Schuler, 1995 ; Maskus, 2000). Ces pays peuvent avoir besoin d'une assistance technique et financière et de délais plus longs pour mettre en œuvre progressivement leurs obligations et opérer la transition nécessaire.

sur la facilitation des échanges (TFAF), lancé en juillet 2014 par le Directeur général, Roberto Azevêdo (voir l'encadré E.4 pour une description des fonctions du Mécanisme). Le Mécanisme suit de près la situation des différents Membres pour faire en sorte qu'ils reçoivent les renseignements et le soutien nécessaires. En cas de besoin, le Mécanisme fournit une assistance technique et/ou aide les Membres à trouver un soutien par l'intermédiaire des Membres donateurs ou d'organisations internationales ou régionales.

Le rôle d'appariement ou de coordination de l'OMC est l'une des raisons identifiées dans la section C expliquant pourquoi il est économiquement justifié d'inclure la facilitation des échanges dans un accord commercial multilatéral. Outre l'appariement de la demande et de l'offre de renforcement des capacités, l'OMC assurera un autre aspect de la coordination. Bien que les pays puissent certainement élaborer eux-mêmes des procédures commerciales conformes aux prescriptions de l'AFE, il sera bien plus efficace de

**Encadré E.4 : Fonctions du Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges**

Les fonctions spécifiques du TFAF sont les suivantes :

- i) aider les PMA et les pays en développement à évaluer leurs besoins spécifiques et à identifier les partenaires de développement susceptibles de les aider à répondre à ces besoins ;
- ii) assurer les meilleures conditions possibles pour la circulation de l'information entre les donateurs et les bénéficiaires, grâce à la création d'une plate-forme d'échanges de renseignements sur la demande et l'offre d'assistance technique en matière de facilitation des échanges ;
- iii) diffuser les meilleures pratiques pour la mise en œuvre de mesures de facilitation des échanges ;
- iv) fournir un soutien afin de trouver des sources d'assistance pour la mise en œuvre, y compris en demandant formellement que le Directeur général joue le rôle de facilitateur afin d'obtenir des fonds pour l'exécution de projets spécifiques ;
- v) fournir des dons pour l'élaboration de projets dans les cas où un Membre a identifié un donateur potentiel mais n'a pas été en mesure d'élaborer un projet à lui soumettre, et n'a pas pu trouver d'autres sources de financement pour soutenir l'élaboration d'une proposition de projet ; et
- vi) fournir des dons pour l'exécution de projets liés à la mise en œuvre des dispositions de l'Accord sur la facilitation des échanges dans les cas où il n'a pas été possible d'obtenir des fonds d'autres sources. Ces dons seront limités aux projets d'infrastructure immatérielle, comme la modernisation des lois douanières grâce à des services de consultation, à des ateliers dans le pays et à la formation des fonctionnaires.

les élaborer conformément aux meilleures pratiques internationales. Cela permet de faire en sorte que les procédures commerciales suivent les mêmes pratiques dans le monde entier mais aussi que ces pratiques soient fondées sur les meilleures normes.

Le Mécanisme a mené diverses activités visant à sensibiliser et à mobiliser un soutien en faveur de la ratification et de l'entrée en vigueur de l'AFE. Ces activités s'adressent aux décideurs et aux parties prenantes à différents niveaux, notamment aux parlementaires, aux ministres, aux délégués en poste à Genève, aux fonctionnaires chargés des questions commerciales dans les capitales et à beaucoup d'autres parties intéressées.

Des fonctionnaires de l'OMC ont présenté des exposés sur l'AFE dans le cadre de nombreuses activités organisées par d'autres institutions, notamment lors d'une conférence internationale des membres de l'Union interparlementaire tenue au début de 2014.

Le Mécanisme a permis d'élargir le programme d'assistance technique de l'OMC pour amener les parlementaires à mettre davantage l'accent sur la facilitation des échanges. En 2014, plusieurs ateliers sur la facilitation des échanges destinés aux parlementaires ont été organisés pour les pays africains (en coopération avec le Maroc), la Communauté d'Afrique de l'Est, l'ASEAN (en coopération avec Singapour), l'ensemble

des pays d'Amérique latine et les îles du Pacifique (en coopération avec la Banque mondiale et le Forum des îles du Pacifique).<sup>8</sup> Des ateliers seront organisés dans d'autres régions, selon les besoins.

Enfin, comme on le verra dans la sous-section suivante, de nombreux enseignements ont été tirés des réformes menées en vue de faciliter les échanges. Cette somme de connaissances est une ressource importante qui peut faciliter la tâche des pays qui entreprennent une réforme douanière pour la première fois. L'OMC pourrait aider à faire en sorte que ces connaissances soient transférées aux pays qui mettent en œuvre les réformes.

## 5. Quels enseignements tirer des expériences nationales réussies en matière de réformes ?

À l'instar de la littérature empirique sur les coûts de mise en œuvre des réformes en matière de facilitation des échanges, quelques études ont examiné de manière cohérente les aspects opérationnels de la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges. Les réformes visant à faciliter les échanges portent sur l'interface opérationnelle entre les pouvoirs publics et le secteur privé, et elles reposent donc souvent sur une approche interdisciplinaire qui associe des éléments juridiques, économiques, politiques, technologiques et de gestion. Mais les obstacles aux réformes, tels

## II. ACCÉLÉRER LE COMMERCE : AVANTAGES ET DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE L'OMC SUR LA FACILITATION DES ÉCHANGES

que les intérêts antagoniques et les contraintes institutionnelles, ont été peu étudiés dans la littérature (Grainger, 2008 ; McLinden *et al.*, 2011).

Comme cela a été dit précédemment, un certain nombre de pays ont déjà mis en œuvre des réformes de facilitation des échanges dans le cadre d'initiatives multilatérales, régionales ou unilatérales. Ces expériences peuvent fournir de précieuses indications sur les enseignements tirés et sur les facteurs de réussite pour surmonter les obstacles et les difficultés rencontrés par les pays dans l'exécution de projets de facilitation des échanges. Ces enseignements doivent cependant être considérés avec prudence car la mise en œuvre de ces réformes ne consiste pas simplement à copier et transposer l'expérience d'autres pays et il n'existe pas de modèle de réforme unique. Une approche qui a réussi dans un pays pourrait fort bien échouer dans un autre. Enfin, les enseignements sur la facilitation des échanges dépendent de plusieurs facteurs, notamment du type de réforme, de la géographie du pays, du niveau de développement, du cadre juridique, de l'infrastructure, des ressources humaines, du type de commerce et du volume de ce commerce (De Wulf et Sokol, 2005).

Il est difficile de tirer des enseignements universels des réformes visant à faciliter les échanges, mais les cas d'expérience qui identifient clairement les facteurs de réussite de ces réformes peuvent être une source d'information utile. Cent cinquante-cinq cas d'expérience<sup>9</sup> ont été compilés par le Secrétariat de l'OMC à partir de diverses sources, parmi lesquelles les Symposiums 2011 et 2012 de l'OMC sur l'expérience pratique de la mise en œuvre des réformes en matière de facilitation des échanges, les troisième et cinquième examens globaux de l'Aide pour le commerce, le Guide pratique relatif à la facilitation du commerce de la CEE-ONU, le Réseau d'experts des Nations Unies pour le commerce sans papier en Asie-Pacifique (UNNExT), la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, l'Organisation mondiale des douanes et le Forum de coopération économique Asie-Pacifique.

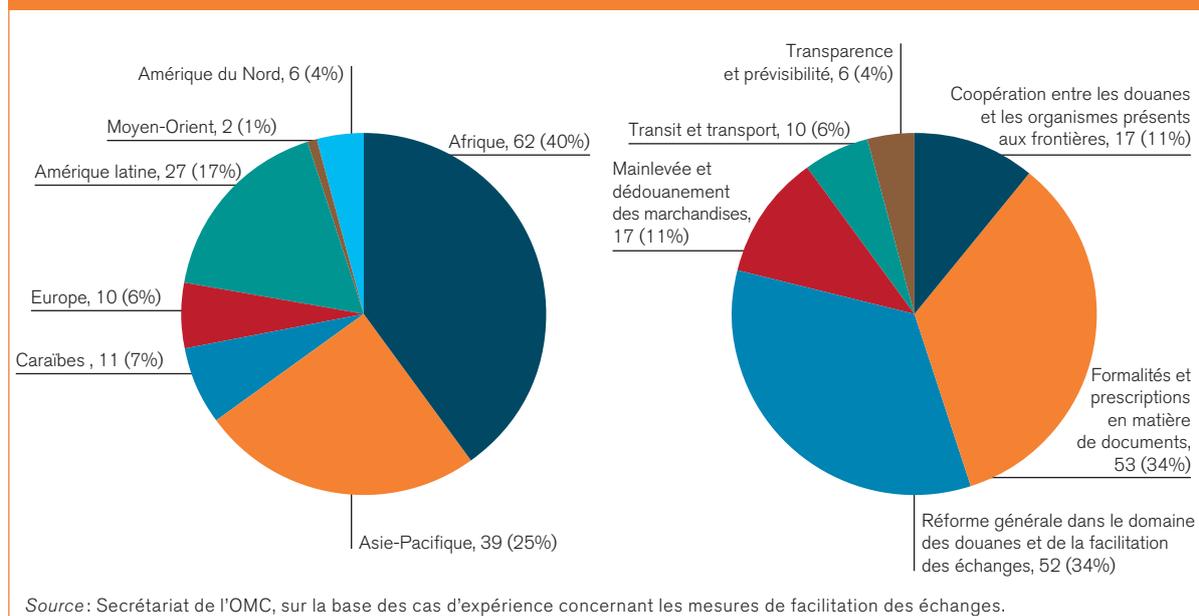
Sur ces 155 cas d'expérience, 105 (68%) portent sur des initiatives de facilitation des échanges dans des pays en développement, 38 (24%) sur des initiatives dans des PMA et 13 (8%) sur des initiatives dans des pays développés. Ces cas d'expérience se répartissent aussi entre différentes régions géographiques, avec 62 cas d'expériences (40%) portant sur des initiatives de facilitation des échanges en Afrique, 39 (25%) en Asie-Pacifique, 27 (17%) en Amérique latine, 11 (7%) dans les Caraïbes, 10 (6%) en Europe, 6 (4%) en Amérique du Nord et 2 (1%) au Moyen-Orient.<sup>10</sup>

Comme le montre la figure E.17, les cas d'expérience portent sur un large éventail de domaines liés aux réformes en matière de facilitation des échanges. Cinquante-deux cas d'expérience rendent compte de réformes générales et de large portée concernant les douanes et la facilitation des échanges, tandis que les 103 cas restants portent sur des mesures de facilitation des échanges plus spécifiques. En particulier, 53 cas (34%) mettent l'accent sur les formalités et prescriptions en matière de documents, comme les guichets uniques, et 17 cas d'expérience (11%) concernent les mesures liées à la mainlevée et au dédouanement des marchandises, comme la gestion des risques. Les autres domaines de la facilitation des échanges examinés dans les cas d'expérience comprennent la coopération entre les douanes et entre les organismes présents aux frontières, dont il est question dans 17 cas (11%), le transit et le transport, dans 10 cas (6%), et la transparence et la prévisibilité, par exemple les décisions anticipées, dans 6 cas (4%).

Deux réserves doivent être faites en ce qui concerne ces cas d'expérience. Premièrement, ceux-ci ne sont probablement pas totalement représentatifs en raison d'un possible biais de sélection et de la tendance à ne publier que les initiatives de facilitation des échanges qui ont donné des résultats positifs. Deuxièmement, les cas d'expérience peuvent souffrir de l'omission de variables, dans la mesure où la plupart sont relatés par ceux qui financent les initiatives de facilitation des échanges et/ou y participent (gouvernements, donateurs ou experts), de sorte qu'ils sont probablement moins objectifs qu'une évaluation extérieure. Dans ce contexte, le fait qu'un facteur de réussite donné n'est pas mentionné n'implique pas nécessairement qu'il n'a pas été essentiel pour expliquer le résultat positif de l'initiative. Malgré ces inconvénients, ces cas d'expérience peuvent donner des indications sur les schémas et les nuances importantes de certains des facteurs ayant contribué aux expériences réussies en matière de facilitation des échanges aux niveaux national et régional.

Comme le montre la figure E.18, l'examen de ces 155 cas d'expérience met en lumière un certain nombre de facteurs de réussite convergents, malgré le nombre relativement élevé de facteurs de réussite identifiés. Bon nombre de ces facteurs sont souvent interdépendants, et sont parfois complémentaires. En outre, des mesures de facilitation différentes impliquent souvent différents types de facteurs de réussite. En gardant cela à l'esprit, les facteurs peuvent être groupés en six grandes catégories : 1) l'appropriation nationale ; 2) la participation des parties prenantes ; 3) les ressources financières, humaines et matérielles ; 4) l'approche échelonnée ; 5) la transparence et le suivi ; 6) les autres facteurs.

**Figure E.17 : Répartition des cas d'expérience relatifs à la facilitation des échanges par région et par domaine**



a) Appropriation nationale

La volonté et l'engagement politiques au plus haut niveau en faveur des réformes de facilitation des échanges sont le facteur de réussite le plus fréquemment cité (102 cas d'expérience sur 155). Comme cela est souligné dans la section E.1, cette constatation concorde avec le nombre relativement élevé de pays donateurs ayant participé à l'exercice de suivi mené dans le cadre du cinquième Examen de l'Aide pour le commerce et qui ont identifié le manque de « coordination et de volonté politique au niveau national » comme l'une des principales difficultés qui pourraient être rencontrées dans la mise en œuvre de l'AFE. L'implication politique, au niveau des ministres, du Premier Ministre ou du Président, est souvent considérée comme un signe de l'appropriation des réformes en matière de facilitation des échanges. L'appropriation et la responsabilité de la part du gouvernement, mais aussi du personnel participant à la mise en œuvre de l'initiative, sont mentionnées expressément comme facteur de réussite dans 59 cas d'expérience.

La volonté politique est souvent le facteur prépondérant dont dépendent la plupart des autres facteurs de réussite. En particulier, la participation active du gouvernement est souvent nécessaire pour résoudre les éventuels conflits entre les priorités politiques et pour allouer les ressources financières, matérielles et humaines appropriées pour mener à bien les réformes. En outre, un ferme engagement politique est souvent indispensable pour surmonter l'opposition et la résistance possibles de certaines

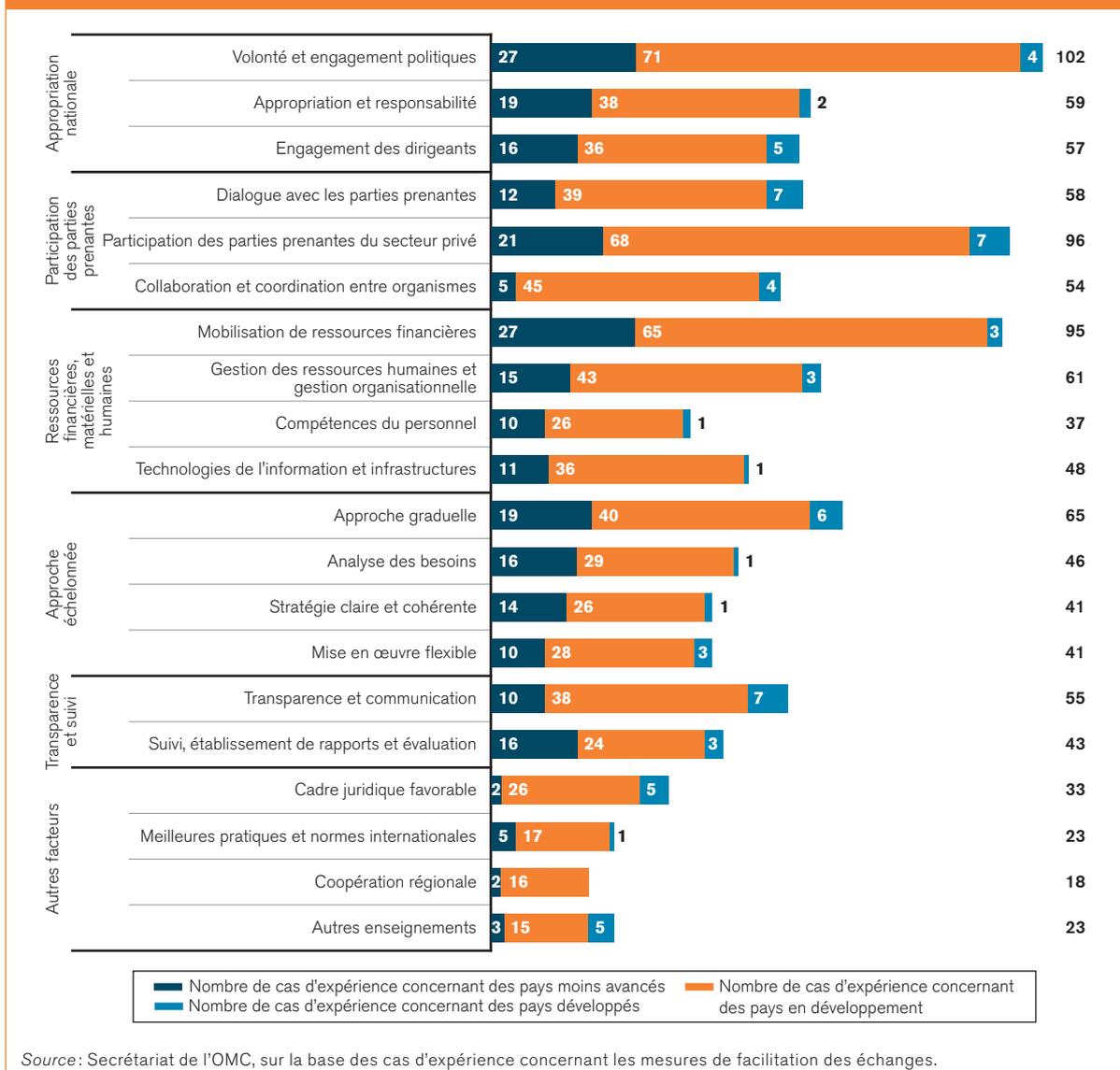
parties prenantes publiques ou privées qui tirent profit du système existant, y compris des inefficiences et des réseaux, et dont les intérêts particuliers pourraient être compromis par des réformes visant à faciliter les échanges (Banque mondiale, 2006b ; Brandi, 2013 ; Holler *et al.*, 2014).

Un engagement politique fort et continu est important aussi pour maintenir la dynamique des réformes au fil des ans et pour limiter, entre autres, les risques liés à une réorientation des politiques ou au manque de ressources financières et humaines. Cela pourrait expliquer pourquoi les cas d'expérience portant sur les formalités et les prescriptions en matière de documents, que l'on considère souvent comme un processus continu, mentionnent plus souvent la volonté politique comme facteur de réussite. Outre la volonté politique, il est important aussi qu'un organisme, une équipe ou un individu exerce un leadership actif pour assurer le lancement, la mise en œuvre et la supervision des réformes de facilitation des échanges, comme cela est indiqué dans 57 cas d'expérience. Un leadership fort et stable peut aider à faire en sorte que ces réformes restent au centre des préoccupations des différentes parties prenantes.

b) Participation des parties prenantes

Un autre enseignement essentiel, mentionné dans 58 cas d'expérience, concerne la participation et l'engagement des parties prenantes à chaque étape de l'initiative de facilitation des échanges. Comme cela a été dit précédemment, la facilitation des échanges

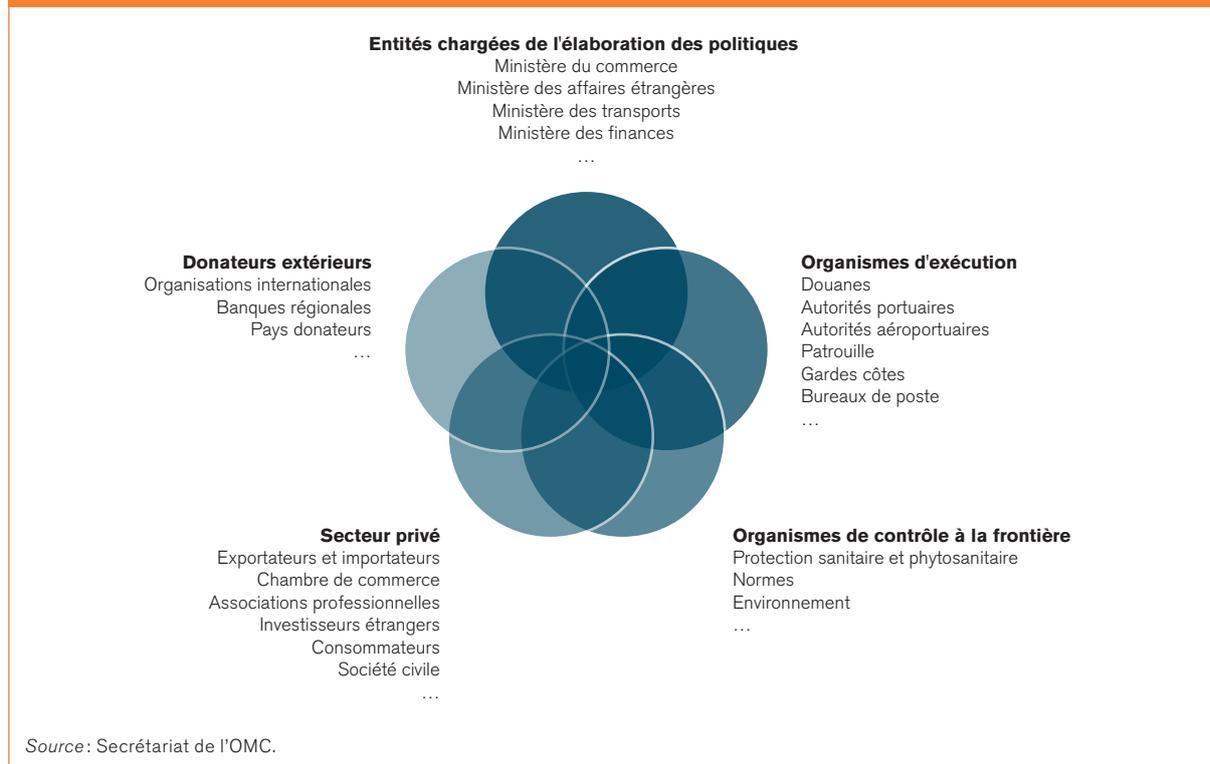
Figure E.18 : Principaux facteurs de réussite mentionnés dans les cas d'expérience relatifs à la facilitation des échanges



est par nature une question transversale qui met en jeu les intérêts de diverses parties prenantes dans les secteurs public et privé. Comme le montre la figure E.19, les entités chargées de l'élaboration des politiques (ministères du commerce, des affaires étrangères, des finances, des transports), les organismes transfrontaliers (départements chargés de la protection sanitaire et phytosanitaire, de la santé, de l'environnement), les organismes d'exécution (autorités douanières, portuaires et aéroportuaires), le secteur privé (fournisseurs, – y compris les investisseurs étrangers –, consommateurs et intermédiaires) et les donateurs extérieurs figurent parmi les parties prenantes pouvant jouer un rôle dans la facilitation des échanges, non seulement au niveau national mais aussi, dans certains cas, aux niveaux régional et international.

Le deuxième facteur de réussite le plus cité, mentionné dans 96 cas d'expérience, est la participation active et l'adhésion des parties prenantes du secteur local, parmi lesquelles les chambres de commerce, les associations professionnelles et les membres de la société civile engagés dans des activités de commerce et de transport. Étant donné que les négociants et les entreprises sont parmi les principaux bénéficiaires des réformes en matière de facilitation des échanges, il est essentiel de leur donner la possibilité d'émettre des idées et des suggestions pendant l'évaluation des besoins, la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des réformes pour faire en sorte que celles-ci procurent des avantages concrets et pratiques. Mais, il est rare que les différents secteurs et les différentes entreprises du secteur privé s'expriment naturellement

Figure E.19 : Parties prenantes dans les réformes en matière de facilitation des échanges



d'une seule voix. Leurs intérêts divergents voire opposés peuvent donc entraver la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges (Grainger, 2008). Quelques cas d'expérience soulignent à quel point il est important que le gouvernement reste neutre et ne favorise pas les intérêts de certaines entreprises ou de certains secteurs car il a besoin d'un large soutien des milieux d'affaires.

Il y a différentes façons de consulter et de faire participer le secteur privé: en établissant des organismes de facilitation des échanges, en envoyant des lettres de consultation invitant les parties intéressées à exprimer leurs vues, ou en commandant des études et des enquêtes (Grainger, 2014). En particulier, des organismes nationaux de facilitation des échanges peuvent être utiles pour aborder les questions de facilitation des échanges de manière coordonnée, répondre aux intérêts contradictoires et renforcer le dialogue et la coopération formels et informels entre les parties prenantes publiques et privées (CNUCED, 2006). Au cours des 15 dernières années, le nombre d'organismes – comités, commission ou groupes de travail – mis en place pour réunir les parties prenantes, y compris le secteur privé, a considérablement augmenté. Différents facteurs géographiques, économiques et culturels influent sur les fonctions, les résultats et la viabilité des organismes de facilitation des échanges, mais ces derniers considèrent que la participation du

secteur privé et la coordination entre les participants sont les facteurs les plus importants pour atteindre leurs objectifs et développer efficacement leurs activités (CNUCED, 2014a).

En fait, le succès des initiatives de facilitation des échanges dépend aussi, comme cela est indiqué dans 54 cas d'expérience, de l'implication, de l'engagement et de la volonté des différents ministères et des organismes opérant aux points de passage des frontières. Les douanes ne sont pas le seul organisme gouvernemental impliqué dans la facilitation des échanges. Il peut être important de délimiter et de coordonner les responsabilités des organismes d'exécution, parmi lesquels les autorités douanières, mais aussi les autorités portuaires et aéroportuaires, et des organismes de contrôle à la frontière, tels que les départements chargés de la protection sanitaire et phytosanitaire et de la protection de l'environnement, afin d'éliminer les procédures incompatibles, les doublons et les répétitions dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges.

Par exemple, il n'est pas rare que les organismes chargés des normes de sécurité, des normes phytosanitaires et des normes de qualité effectuent des inspections et des essais distincts pour s'assurer que les importations sont conformes aux normes pertinentes. Jusqu'à ce que ces organismes donnent leur approbation, les douanes

ne sont pas en mesure d'accorder la mainlevée des marchandises importées. En l'absence de coordination entre ces organismes, les mesures de facilitation des échanges liées à la mainlevée et au dédouanement des marchandises, comme le traitement avant arrivée et la gestion des risques, ne produiront pas pleinement leurs effets bénéfiques.

Comme cela a été dit précédemment, des mécanismes de consultation, tels que des organismes nationaux de facilitation des échanges et des groupes de travail multipartites, peuvent réunir les différents points de vue et intérêts afin de définir une stratégie commune et d'assigner des priorités. De même, la mise en place d'un mécanisme d'information en retour entre le gouvernement et les parties prenantes peut être utile pour permettre d'identifier et de résoudre les problèmes liés à la mise en œuvre des réformes de facilitation des échanges.

### c) Ressources financières, humaines et matérielles

Un autre facteur de réussite récurrent, cité dans 95 cas d'expérience, est qu'il faut envisager et élaborer un mécanisme de financement réaliste et durable pour mettre en œuvre les initiatives de facilitation des échanges, qu'il s'agisse d'un financement national ou d'un soutien financier extérieur, ou d'une combinaison des deux.

En particulier, un nombre relativement élevé de cas d'expérience concernant des projets et programmes de facilitation des échanges dans les PMA soulignent le rôle clé d'un financement adéquat, prévisible et fiable des donateurs. Comme cela est indiqué dans la section E.1, des initiatives telles que l'Aide pour le commerce jouent un rôle important pour mobiliser le soutien des donateurs en faveur du renforcement des capacités et des infrastructures liées au commerce (OCDE et OMC, 2015).

Quelques cas d'expérience soulignent aussi l'importance des partenariats public-privé comme moyen de financer les réformes de facilitation des échanges et d'accroître la participation du secteur privé. Plus généralement, la viabilité à long terme des réformes exige l'octroi de crédits budgétaires annuels stables une fois que le financement externe et l'assistance technique ont pris fin, ce qui peut être difficile à obtenir sans une forte volonté politique.

Une bonne question des ressources humaines et une bonne gestion organisationnelle sont également citées dans 61 cas d'expérience comme un élément essentiel pour renforcer la qualité et l'intégrité du personnel dans le cadre des initiatives de facilitation des échanges

(Banque mondiale, 2006b). Comme cela est indiqué dans 37 cas d'expérience, la facilitation des échanges nécessite souvent une expertise technique spécifique. Dans ce contexte, une formation sur le tas, y compris par le biais d'une assistance technique et d'activités de renforcement des capacités, est indispensable pour que le personnel concerné acquière les qualifications requises et reste compétent.

Outre la formation et le perfectionnement professionnel, il peut être nécessaire d'envisager des mesures visant à faire en sorte que le personnel internalise les objectifs des réformes et accepte son (nouveau) rôle et ses (nouvelles) responsabilités (rémunération, incitations, promotion, rotation ou changement d'affectation) (Banque mondiale, 2006b). Dans certains cas, il faut aussi opérer des changements organisationnels en réaffectant des ressources pour améliorer la flexibilité, l'efficacité et l'efficacité sur le plan opérationnel (McLinden *et al.*, 2011).

L'importance des technologies de l'information et des communications et des infrastructures, y compris l'équipement, pour réaliser les réformes de facilitation des échanges a aussi été soulignée dans 48 cas d'expérience. En particulier, l'utilisation des TIC peut aider grandement à rationaliser et simplifier les procédures douanières et les documents, comme cela est indiqué dans de nombreux cas d'expérience portant sur l'établissement d'un guichet unique et le commerce sans papier. Par conséquent, des carences dans le domaine des TIC peuvent empêcher la bonne application de certaines mesures de facilitation des échanges qui reposent sur les TIC, comme les guichets uniques. Quelques cas d'expérience soulignent par ailleurs qu'il est important de concevoir des réformes de facilitation des échanges adaptées aux capacités effectives des pays dans le domaine des TIC.

### d) Approche échelonnée

Un autre facteur essentiel pour la mise en œuvre réussie des initiatives de facilitation des échanges, cité dans 65 cas d'expérience, consiste à établir et suivre un échelonnement approprié. Il est souvent nécessaire de prévoir un délai suffisant entre l'élaboration des mesures de facilitation des échanges et leur mise en œuvre effective afin de préparer le terrain, de réunir toutes les parties prenantes et de renforcer les capacités internes par des activités de communication et de formation et éventuellement au moyen d'investissements additionnels (par exemple infrastructures, modernisation des TI, etc.). Plus généralement, les réformes de facilitation des échanges sont souvent considérées comme un processus graduel et de longue haleine qui ne devrait être ni trop lent, afin de ne pas freiner l'élan

de l'initiative, ni trop rapide, pour ne pas exacerber la résistance ni nuire à la viabilité de la réforme. Dans ce contexte, un plan de mise en œuvre flexible, mentionné dans 41 cas d'expérience, peut être crucial pour s'adapter et répondre aux facteurs externes, tels que la récession mondiale, qui peuvent entraîner des retards et des changements de priorités. Plusieurs cas d'expérience mentionnent aussi la facilité d'utilisation comme un élément important pour la réussite des réformes de facilitation des échanges.

Comme cela est indiqué dans 46 cas d'expérience, le point de départ pour l'échelonnement des réformes consiste souvent en une évaluation précise et complète des besoins et des priorités en matière de facilitation des échanges dans la situation actuelle compte tenu, entre autres, de l'environnement opérationnel du pays, des compétences administratives, des ressources disponibles, du niveau technologique et du système politique, en vue d'identifier les lacunes existantes (De Wulf et Sokol, 2005). L'évaluation des besoins est souvent considérée comme une condition préalable pour pouvoir définir non seulement des objectifs réalistes mais aussi une stratégie claire et cohérente adaptée à la situation, comme cela est indiqué dans 41 cas d'expérience. Les faits semblent montrer que, comme la plupart des mesures de facilitation des échanges sont interdépendantes, elles risquent de ne pas produire pleinement leur effet si elles sont mises en œuvre partiellement ou séparément et en l'absence d'un échelonnement approprié des mesures (De Wulf et Sokol, 2005 ; Moïse, 2006).

#### e) Transparence et suivi

Le fait de tenir les décideurs et les parties prenantes, y compris le secteur privé, informés de l'élaboration des mesures de facilitation des échanges, des progrès accomplis, des difficultés rencontrées et surmontées et des mesures proposées pour remédier aux retards ou à tout changement de conditions peut aussi être un facteur de réussite, comme cela est indiqué dans 55 cas d'expérience. Par exemple, plusieurs organismes nationaux de facilitation des échanges ont adopté une stratégie de communication pour partager et diffuser les renseignements pertinents auprès des parties prenantes et du public (CNUCED, 2014a). Des mécanismes de transparence de ce type peuvent souvent susciter la confiance nécessaire pour convaincre toutes les parties prenantes concernées et obtenir leur soutien et leur participation et faire en sorte qu'elles s'approprient les mesures.

Plusieurs cas d'expérience soulignent en outre qu'il est utile de faire connaître et de promouvoir les mesures de facilitation des échanges afin de maintenir la dynamique et d'obtenir un plus large

soutien de la part de toutes les parties prenantes. À cet égard, comme cela est indiqué dans 43 cas d'expérience, le suivi, l'établissement de rapports et l'évaluation des initiatives de facilitation des échanges peuvent être un facteur de réussite important car cela permet d'informer les parties prenantes des résultats obtenus et de leur faire savoir si l'initiative est sur la bonne voie ou si des ajustements sont nécessaires. Un mécanisme de suivi efficace commence souvent par l'établissement d'indicateurs de performance clairs (Banque mondiale, 2006b). Le suivi peut aussi être essentiel pour obtenir un financement extérieur afin de pouvoir évaluer l'efficacité des projets des donateurs (Holler *et al.*, 2014).

#### f) Autres facteurs de réussite

Quelques autres facteurs de réussite ont été explicitement identifiés dans plusieurs cas d'expérience. Par exemple, 33 cas d'expérience soulignent l'importance d'un cadre juridique adéquat, favorable et clair. Comme cela a été dit dans la section E.2, certaines mesures de facilitation des échanges peuvent nécessiter une modification des lois, des règlements et des directives administratives pour soutenir pleinement la mise en œuvre des réformes notamment en autorisant la communication et l'échange de données par voie électronique entre les organismes. D'autres mesures peuvent être déjà appliquées de façon informelle par les douanes ou les organismes présents aux frontières dans certains pays en développement, mais pour se généraliser, cela nécessite un cadre juridique approprié et un soutien institutionnel (CNUCED, 2014b).

L'importance de l'adoption des meilleures pratiques internationales et/ou régionales et de l'alignement du cadre juridique et des procédures de facilitation des échanges, comme l'harmonisation des données et des documents, sur les normes, les directives et les recommandations internationales a aussi été soulignée dans 23 cas d'expérience. De même, la coopération et la coordination régionales, citées dans 18 cas d'expérience, peuvent être utiles pour tirer parti des expériences régionales et renforcer l'intégration régionale, et ainsi compléter la coopération et la coordination au niveau national.

## 6. Suivi de la mise en œuvre de l'AFE

Enfin, compte tenu des importants bénéfices escomptés de l'AFE pour l'économie mondiale, il est crucial d'assurer un suivi de sa mise en œuvre. Cela aidera à mesurer les progrès accomplis, à identifier les problèmes rencontrés par les Membres lors de la mise

## II. ACCÉLÉRER LE COMMERCE : AVANTAGES ET DÉFIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE L'OMC SUR LA FACILITATION DES ÉCHANGES

en œuvre et à évaluer le fonctionnement des flexibilités prévues dans l'Accord pour les pays en développement et les PMA.

Le suivi de la mise en œuvre des Accords de l'OMC est l'une des principales responsabilités des Membres. Dans le cas de l'AFE, il est prévu d'établir un Comité de la facilitation des échanges, qui sera chargé d'examiner le fonctionnement et la mise en œuvre de l'Accord quatre ans après son entrée en vigueur et, par la suite, à intervalles réguliers. Le Secrétariat peut compléter les activités de suivi des Membres de l'OMC en procédant à la collecte de données économiques et à l'évaluation des résultats économiques. Même si les gouvernements des pays pauvres sont en mesure de transposer leurs engagements multilatéraux dans la législation et la pratique nationales, ils peuvent ne pas avoir la capacité administrative nécessaire pour les mettre en œuvre effectivement, créant ainsi une divergence entre les attentes et les résultats. Un suivi économique aidera à faire en sorte que ces problèmes soient repérés rapidement et que des solutions soient trouvées. Il permettra d'alerter la communauté internationale sur les obstacles qui empêchent les pays en développement et les PMA d'acquérir la capacité de mise en œuvre.

Des ressources seront nécessaires pour accroître la capacité des pays en développement de mettre en œuvre l'AFE. Pour qu'elles soient allouées efficacement, il faut savoir quels types d'initiatives de renforcement des capacités sont les plus efficaces et dans quelles circonstances. C'est typiquement le genre de questions auxquelles les études d'impact sont les mieux à même de répondre. Des travaux ont été faits pour définir des méthodes d'évaluation de l'impact des interventions liées au commerce, y compris les mesures de facilitation des échanges (voir, par exemple, Cadot *et al.* (2011) et Fernandes *et al.* (2015)). Ces travaux donnent à penser qu'une évaluation d'impact rigoureuse est possible même sans essais randomisés, qui sont généralement considérés comme la référence absolue.

Des données, des indicateurs et des outils d'analyse de qualité sont nécessaires pour suivre et évaluer efficacement l'impact économique de l'AFE. Une contrainte importante mentionnée dans le présent rapport est le manque de données sur les coûts de mise en œuvre malgré leur importance évidente pour les pays en développement et les PMA. Le présent rapport a aussi utilisé plusieurs indicateurs et outils économiques pour estimer les avantages probables de l'Accord. Leur fiabilité et leur utilité ne font aucun doute, mais ils ne sont pas parfaits notamment en raison de la couverture limitée des pays et des périodes. Cela devrait inciter l'OMC, d'autres organisations internationales et les banques régionales de développement à mettre

en commun leurs ressources et leur expertise afin de recueillir des données plus nombreuses et de meilleure qualité, d'améliorer les indicateurs et les outils d'analyse existants et, en cas de besoin, d'en élaborer de nouveaux afin de suivre et d'évaluer efficacement la mise en œuvre de l'AFE.

### 7. Conclusions

Cette section a montré que les pays en développement et les pays les moins avancés Membres de l'OMC accordent une priorité élevée à la facilitation des échanges, ce qui ressort de diverses enquêtes.

Ces pays appliquent des mesures de facilitation des échanges depuis plusieurs années et aucun ne part de zéro. En même temps, beaucoup se disent préoccupés par l'incertitude quant aux avantages et aux coûts associés à la mise en œuvre de l'AFE. Les mesures concernant la coopération entre les organismes présents aux frontières, les formalités liées au commerce et la publication et la disponibilité des renseignements ont été identifiées comme les mesures les plus difficiles à mettre en œuvre. Quoique limités, les renseignements recueillis sur les coûts de mise en œuvre des initiatives de facilitation des échanges montrent que l'ampleur de ces coûts dépend du pays et du type de mesure envisagée. Les mesures de facilitation des échanges concernant la transparence et la mainlevée et le dédouanement des marchandises entraînent généralement des coûts de mise en œuvre plus faibles que celles qui concernent la coopération douanière, la coopération entre les organismes présents aux frontières, l'automatisation des douanes et les formalités, mesures qui reposent souvent sur l'infrastructure et les équipements TIC. Toutefois, dans l'ensemble, les coûts prévus de la mise en œuvre de l'AFE paraissent modestes par rapport aux avantages escomptés.

Cette section a aussi souligné le rôle clé du TFAF pour mettre en rapport et coordonner les pays qui demandent une assistance technique et les pays qui fournissent un soutien pour le renforcement des capacités et une assistance technique.

L'analyse de nombreux cas d'expérience concernant des initiatives de facilitation des échanges confirme que la disponibilité et la durabilité des ressources financières sont essentielles, mais que ce n'est pas une condition suffisante pour garantir la réussite de ces initiatives. Un engagement politique fort au plus haut niveau semble être le principal facteur de réussite de la mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges. Les autres facteurs clés sont notamment la coopération et la coordination entre les ministères et les organismes gouvernementaux, la participation du

secteur privé, l'adéquation des ressources humaines et matérielles, l'adoption d'une approche échelonnée, la transparence et le suivi.

Dans l'avenir, il sera essentiel d'assurer le suivi de la mise en œuvre de l'AFE dès son entrée en vigueur. De bons indicateurs, notamment des données sur les besoins en matière de facilitation des échanges et les

coûts de mise en œuvre, et de bons outils d'analyse sont nécessaires pour évaluer efficacement l'impact économique de l'AFE. Dans ce contexte, la coopération entre les organisations internationales et les banques régionales de développement est essentielle pour mettre en commun les ressources et les compétences afin d'améliorer les indicateurs et les outils d'analyse existants.

## Notes

- 1 Les statistiques récapitulatives pour les groupes de pays sont établies en mettant les réponses en correspondance avec les caractéristiques des pays (par exemple revenu par habitant, superficie, région géographique, statut de pays sans littoral, etc.). Les régions géographiques standards de l'OMC ont été modifiées en raison du manque de données pour certaines régions. L'Afrique et le Moyen-Orient, par exemple, ont été combinés, car un seul pays du Moyen-Orient a répondu au questionnaire. L'Amérique latine a été prise en compte plutôt que l'Amérique du Sud pour la même raison, car le Mexique a été le seul pays en développement d'Amérique du Nord qui a répondu au questionnaire.
- 2 Duval (2006) considère que la réduction des recettes publiques pouvant découler de la réduction du nombre et de la diversité des redevances et impositions liées à l'adoption de certaines mesures de facilitation des échanges constitue une autre composante des coûts de mise en œuvre.
- 3 À des fins de comparaison, les données sur les coûts ont dû être ajustées selon une unité de mesure commune. Les coûts exprimés en dollars nominaux ont été convertis en dollars EU constants de 2014 sur la base de l'indice des prix à la consommation établi par la Banque de la Réserve fédérale de Saint-Louis (États-Unis). De même, les coûts exprimés en devises autres que le dollar EU (euro, livre sterling, etc.) ont été convertis d'abord en dollars nominaux sur la base du taux de change annuel indiqué par l'OCDE, puis en dollars constants. Des moyennes par période (par exemple 1998-2002, 2008-2012) ont été utilisées pour les observations n'indiquant pas l'année de mise en œuvre. Le nombre total d'observations ne comprend pas les mesures de facilitation des échanges pour lesquelles seuls les coûts opérationnels sont disponibles (dix observations). Bien que la plupart des observations se rapportent à des mesures de facilitation des échanges prises par un seul pays, quelques projets dans ce domaine sont des initiatives régionales concernant deux pays ou plus, dont certains sont des pays en développement et d'autres, des pays moins avancés. En conséquence, la somme des pourcentages n'est pas toujours égale à 100%.
- 4 Les données sur les coûts d'automatisation incluent deux cas extrêmes. Le premier est celui du Mozambique qui a chargé une entreprise privée d'installer un système douanier automatisé pour un montant symbolique de 4 dollars EU en 1997 (Moisé, 2004). Le second est celui de la Fédération de Russie où le coût de l'automatisation effectuée dans le cadre du Projet de développement des douanes (2003-2009) a été d'environ 133 millions de dollars EU (OCDE, 2005).
- 5 Voir l'Annexe D (Modalités pour les négociations sur la facilitation des échanges) dans « Programme de travail de Doha – Décision adoptée par le Conseil général le 1<sup>er</sup> août 2004 », document de l'OMC n° WT/L/579, 2 août 2004, et Moisé (2006).
- 6 Il s'agit des dispositions de l'AFE qu'un pays en développement ou un PMA désignera pour la mise en œuvre à une date postérieure à une période de transition suivant l'entrée en vigueur de l'Accord et exigeant l'acquisition de la capacité de mise en œuvre grâce à la fourniture d'une assistance et d'un soutien pour le renforcement des capacités.
- 7 La littérature économique a étudié la question de l'appariement de la demande et de l'offre en l'absence de marché et elle a identifié des principes de conception fondamentaux qui aideraient à obtenir des résultats optimaux voir Gale et Shapley (1962) et Roth (1984 ; 1985). Les demandeurs sont censés avoir un classement des donateurs avec lesquels ils souhaitent être appariés. On peut imaginer que ce classement reflète la perception par les demandeurs de leurs propres besoins techniques et de l'avantage comparatif des donateurs pour répondre à ces besoins. Les donateurs ont leur propre classement des pays qu'ils souhaitent aider. Un résultat stable est l'appariement des demandeurs et des donateurs de telle manière que chaque demandeur et chaque donateur préfère rester avec son partenaire actuel plutôt que d'être apparié avec d'autres partenaires. Cet appariement est optimal s'il n'existe pas d'autre paire possible. Si le nombre de demandeurs et de donateurs n'est pas trop élevé, l'appariement peut avoir lieu de façon décentralisée. Si le nombre de demandeurs ou de donateurs, ou des deux, est élevé, il y a un algorithme bien connu (l'algorithme de Gale-Shapley) qui permet de parvenir à une solution stable.
- 8 On trouvera sur le site Web du Mécanisme (<http://www.tfafacility.org/fr/>) les documents de ces ateliers et beaucoup d'autres renseignements.
- 9 Techniquement, 179 cas d'expérience ont été recueillis, mais plusieurs se rapportent à la même initiative de facilitation des échanges et, de ce fait, ils n'ont été pris en compte qu'une seule fois dans les statistiques.
- 10 Quelques cas d'expérience rendent compte d'initiatives de facilitation des échanges menées dans plusieurs pays et/ou régions. En conséquence, la somme des pourcentages n'est pas toujours égale à 100%.