

PROGRAMME DE TRAVAIL SUR LE COMMERCE ÉLECTRONIQUE

LE MORATOIRE CONCERNANT LE COMMERCE ÉLECTRONIQUE ET SES IMPLICATIONS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Communication présentée par l'Afrique du Sud et l'Inde

La communication ci-après, datée du 3 juin 2019, est distribuée à la demande des délégations de l'Afrique du Sud et de l'Inde.

1 INTRODUCTION

1.1. L'année dernière, l'Afrique du Sud et l'Inde ont présenté conjointement une proposition intitulée "Moratoire relatif aux droits de douane sur les transmissions électroniques: nécessité de repenser la question".¹ Les objectifs étaient notamment d'examiner à nouveau l'impact du moratoire, étant donné que les réalités qui prévalaient en 1998, lorsque les Membres de l'OMC sont convenus pour la première fois d'un moratoire temporaire relatif aux droits de douane sur les transmissions électroniques, ont considérablement évolué. Le commerce électronique a pris des dimensions qui étaient inimaginables à l'époque. L'incidence du moratoire doit être envisagée du point de vue des recettes et, dans une optique de développement, nous devons analyser la façon dont le moratoire influe sur les efforts déployés par les pays en développement et les PMA pour s'industrialiser, notamment numériquement.

1.2. La proposition a été examinée au Conseil général le 26 juillet 2018 et de nouveau le 27 novembre 2018. Les discussions ont porté sur les domaines thématiques suivants:

- conséquences du moratoire sur les transmissions électroniques pour les recettes;
- portée et définition des transmissions électroniques;
- faisabilité technique de l'imposition de droits de douane sur les transmissions électroniques;
- incidence plus large du moratoire sur le commerce et l'industrialisation et toute autre question relative au moratoire.

1.3. Le moratoire concernant le commerce électronique est une décision très importante de l'OMC et nous partageons l'avis du Président du Conseil général de l'époque selon lequel son maintien devait être motivé par des faits concrets et des statistiques. Dans ce contexte, nous sommes très reconnaissants à la CNUCED pour son dernier document de recherche intitulé "Growing Trade in Electronic Transmissions: Implications for the South"² (ci-après dénommée l'étude de la CNUCED de 2019).

¹ Document de l'OMC WT/GC/W/747 du 13 juillet 2018.

² Document de recherche de la CNUCED n° 29, UNCTAD/SER.RP/2019/1, février 2019. Aussi disponible à l'adresse suivante: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser-rp-2019d1_en.pdf.

1.4. Le présent document examine les questions citées au paragraphe 1.2 en s'appuyant en grande partie sur les faits concrets et les statistiques présentés dans l'étude de la CNUCED de 2019.

2 CONSÉQUENCES DU MORATOIRE POUR LES RECETTES

2.1. L'étude de la CNUCED de 2019 est unique pour ce qui est de l'analyse des conséquences du moratoire pour les recettes car c'est la première étude qui évalue la "transmission électronique" ou le "commerce en ligne" des produits numérisables. Toutes les études précédentes, y compris celle qui a été réalisée par l'OMC en 2016³, ont estimé l'impact du moratoire sur la base du "commerce physique" des produits numérisables. Or il est important de comprendre que la part du commerce physique va diminuer à mesure que le commerce en ligne augmente avec la numérisation, de sorte que les recettes douanières provenant du "commerce physique" des produits numérisables vont diminuer et, par conséquent, l'examen des conséquences du moratoire pour les recettes sur la base du "commerce physique" des produits numérisables indiquera une perte de recettes tarifaires beaucoup moins importante. On pourrait obtenir une image plus précise en évaluant les conséquences du moratoire sur la base du "commerce en ligne" des produits numérisables.

2.2. Étude de la CNUCED de 2019: perte potentielle de recettes tarifaires due au moratoire en 2017, en un coup d'œil⁴:

	Perte potentielle de recettes tarifaires sur la base des droits moyens consolidés (millions de \$)
Pays en développement Membres de l'OMC	10 075
Afrique subsaharienne	2 630
PMA Membres de l'OMC	1 506
Pays à revenu élevé Membres de l'OMC	289

- La perte potentielle de recettes tarifaires pour les pays en développement est estimée à 10 milliards de dollars. La perte de recettes tarifaires pour les PMA Membres de l'OMC est estimée à 1,5 milliard de dollars alors qu'elle est d'environ de 2,6 milliards de dollars pour les pays d'Afrique subsaharienne.
- La perte potentielle de recettes tarifaires pour les pays d'Afrique subsaharienne est presque dix fois supérieure à celle des pays à revenu élevé Membres de l'OMC, alors que pour les PMA Membres de l'OMC, elle est cinq fois supérieure à celle des pays à revenu élevé Membres de l'OMC.
- En imposant des droits de douane sur les transmissions électroniques, les pays en développement Membres peuvent générer 40 fois plus de recettes tarifaires que les pays développés, dont beaucoup ont des droits consolidés presque nuls sur les importations physiques de produits numérisables.
- L'étude révèle que les six pays qui enregistreront les plus importantes pertes de recettes tarifaires du fait du moratoire sont: le Mexique (1,9 milliard de dollars), la Thaïlande (1,7 milliard de dollars), le Nigéria (580 millions de dollars), l'Inde (497 millions de dollars), la Chine (493 millions de dollars) et le Pakistan (367 millions de dollars).
- Les pertes potentielles estimées de recettes tarifaires ne comprennent pas les pertes de recettes additionnelles résultant de la perte de surtaxes douanières et de droits additionnels, qui, selon la CNUCED (2000), étaient en moyenne de 23%, par rapport à des droits moyens de 6,9%.
- Les pertes potentielles de recettes tarifaires, indiquées ci-dessus, sont des estimations prudentes – on a supposé que les importations de produits numérisables pendant la période 2011-2017 avaient augmenté au même rythme que pendant la période 1998-2010 (soit 8%).

³ Implications budgétaires du moratoire concernant les droits de douane sur les transmissions électroniques: le cas des biens numérisables, JOB/GC/114.

⁴ Tableau 3, étude de la CNUCED de 2019; Les pays inclus dans des groupes agrégés sont indiqués dans le tableau A.5, pages 47 et 48 de l'étude de la CNUCED.

Un taux de croissance de 8% des importations de produits numérisables est une estimation très prudente étant donné que le taux de croissance moyen des recettes mondiales provenant du streaming musical, de Netflix, des jeux vidéo et des livres électroniques et celui des recettes de Microsoft pendant la même période (2011-2017) étaient beaucoup plus élevés.⁵

2.3. Certains Membres affirment que les pertes de recettes tarifaires dues au moratoire peuvent être compensées par la perception d'autres taxes et impositions intérieures. Toutefois, l'expérience montre qu'il est très difficile de taxer les superplates-formes. De fait, l'OCDE a publié un certain nombre de rapports sur les défis fiscaux de l'économie numérique, y compris le concept d'"érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfiques" (BEPS) qui fait référence aux stratégies d'évasion fiscale qui exploitent les lacunes et les disparités des règles fiscales pour transférer artificiellement les bénéfiques vers des lieux où la fiscalité est faible ou nulle. Par exemple, Facebook tire d'énormes profits de ses opérations en Inde où se trouvent un nombre important de ses utilisateurs mondiaux, mais paie des impôts excessivement faibles au gouvernement indien.

3 PORTÉE ET DÉFINITION DES TRANSMISSIONS ÉLECTRONIQUES

3.1. Bien que la Déclaration ministérielle de l'OMC et les décisions ultérieures appliquent le moratoire aux "transmissions électroniques", il n'existe pas de définition convenue, ni d'interprétation commune parmi les Membres de ce que recouvrent les "transmissions électroniques".

3.2. La position de certains pays (telle qu'elle ressort des interventions faites à de précédentes réunions du Conseil général) est que le moratoire couvre les "contenus" transmis par voie électronique, ce qui, selon eux, a été confirmé par l'étude de l'OMC de 2016 ainsi que par la pratique de nombreux Membres dans le cadre d'ALE. Selon eux, le fait de ne pas couvrir le "contenu" viderait de sens la décision de l'OMC sur le moratoire.

3.3. Toutefois, tous les Membres n'adhèrent pas à cette interprétation. Par exemple, l'Indonésie a fait la déclaration suivante⁶: *"nous croyons comprendre que ce dernier ne s'appliquera pas aux marchandises et aux services transmis par voie électronique. En d'autres termes, la prorogation du moratoire s'applique uniquement aux transmissions électroniques et non aux produits ou aux contenus soumis par voie électronique"*.

3.4. Étant donné qu'il existe une divergence d'opinions entre les Membres sur la question de savoir si le "contenu" est couvert dans les "transmissions électroniques" et sur les conséquences importantes que cela a pour le calcul des pertes de recettes, il serait utile que les Membres trouvent un terrain d'entente sur cette question essentielle avant l'examen du moratoire concernant le commerce électronique qui aura lieu en décembre 2019, afin de pouvoir prendre une décision en toute connaissance de cause sur ce point.

4 FAISABILITÉ TECHNIQUE DE L'IMPOSITION DE DROITS DE DOUANE SUR LES TRANSMISSIONS ÉLECTRONIQUES

4.1. Les transmissions électroniques/biens incorporels (y compris les produits numériques) sont à présent taxés par bon nombre de Membres. Quelques exemples, mentionnés dans l'étude de la CNUCED de 2019, sont cités ci-dessous:

- **De nouvelles lois ont été élaborées pour taxer les importations de produits et services numériques en Australie et en Nouvelle-Zélande:** En juillet 2017, le gouvernement australien a instauré une taxe sur les biens et les services (GST) applicable aux importations de produits et services numériques.⁷ Dans le cadre de cette loi, les produits et services numériques fournis aux consommateurs australiens par des fournisseurs non australiens sont soumis à la GST, à condition que leur valeur soit supérieure à 75 000 dollars australiens. Cela comprend les produits et services fournis par des plates-formes de distribution électronique non australiennes. Ainsi, tous les fournisseurs non australiens (de produits ou de services numériques) doivent s'enregistrer par voie électronique pour le paiement de la GST. Depuis 2018, ces

⁵ Étude de la CNUCED de 2019, page 11, dernier paragraphe.

⁶ WT/MIN(17)/68.

⁷ Australie, *A New Tax System (Goods and Services Tax) Act 1999*, Division 9-25.

dispositions s'appliquent aux activités B2C et B2B. La Nouvelle-Zélande a notifié sa loi sur la GST en 2016.⁸ En vertu de cette loi, tous les services à distance et biens incorporels fournis par des fournisseurs se trouvant en dehors de la Nouvelle-Zélande sont assujettis à la GST. Ces fournisseurs doivent s'enregistrer pour le paiement de la GST si la valeur totale des fournitures dépasse 60 000 dollars néo-zélandais. Mais à la différence de l'Australie, la GST n'est appliquée qu'aux activités B2C alors que, comme en Australie, les plates-formes électroniques sont également soumises à la GST.

- **L'UE a également lancé un processus en deux étapes pour taxer les importations de biens et de services incorporels (principalement en ligne) provenant de l'extérieur de l'UE:** La première étape a été lancée en 2015, où toutes les entreprises hors UE qui effectuent des ventes en ligne transfrontières de biens et de services à des consommateurs finals dans l'UE ont été assujetties à la TVA, conformément au principe de l'imposition dans l'État membre de destination. La seconde étape, appelée "paquet TVA sur le commerce électronique", prendra effet en 2021.
- **Le gouvernement indonésien a modifié sa loi en 2018** pour faire entrer les transmissions électroniques dans le champ d'application des droits de douane. Le Règlement 17, entré en vigueur en mars 2018, contient un nouveau chapitre 99 couvrant les biens incorporels (c'est-à-dire les logiciels et autres produits numériques) qui n'étaient pas couverts auparavant par le régime tarifaire indonésien.
- **En 2017, l'Inde** a également instauré l'enregistrement obligatoire, au titre de la GST, des entreprises étrangères qui fournissent des services d'accès à des bases de données d'information en ligne et de recherche dans ces bases.

4.2. Ce qui précède indique que l'imposition de droits de douane sur les transmissions électroniques peut aussi être techniquement réalisable.

4.3. Par ailleurs, s'il s'avère que la perception de droits de douane sur les transmissions électroniques n'est pas techniquement réalisable, l'objectif du moratoire n'est pas clair. À notre sens, la raison d'être du moratoire relatif aux droits de douane est précisément qu'il est réalisable d'imposer des droits de douane sur ces transmissions.

5 INCIDENCE PLUS LARGE DU MORATOIRE SUR LE COMMERCE ET L'INDUSTRIALISATION

5.1. Le moratoire aura une incidence négative sur les efforts d'industrialisation numérique de nombreux pays en développement, qui sont en retard dans ce domaine. Il pourrait aussi affaiblir les industries existantes. Les droits de douane sont importants pour protéger les industries nationales naissantes des concurrents étrangers plus solides jusqu'à ce qu'elles deviennent compétitives et réalisent des économies d'échelle. Les importations de produits numériques en franchise de droits de douane peuvent également entraver la croissance de l'industrie numérique naissante dans les pays en développement.

5.2. Nous devons aussi comprendre l'effet dévastateur de la numérisation sur les PME dans les pays en développement et les PMA. Comme le montre l'étude de la CNUCED de 2017, trois pays, à savoir la Chine, les États-Unis et le Royaume-Uni, ont conquis environ 70% du marché du commerce électronique transfrontières, tandis que les PME des pays en développement se heurtent à d'énormes difficultés. Compte tenu du faible taux de pénétration des services à large bande et du fait que seulement 5% de la population des pays en développement utilise des plates-formes de commerce électronique, la probabilité qu'un commerce électronique national se développe dans ces pays et profite à leurs PME semble faible. Cela est aggravé par le pouvoir de fixation de prix monopolistiques des géants qui exploitent les plates-formes et qui peuvent imposer des contrats non optimaux aux PME. Ainsi, dans les pays en développement, le commerce numérique ou les transmissions électroniques desservent la cause des PME plus qu'ils ne l'aident, contrairement à ce que certains voudraient nous faire croire.

⁸ Nouvelle-Zélande, *Taxation (Residential Land Withholding Tax, GST on Online Services, and Student Loans) Act 2016*.

5.3. En outre, avec l'avènement de l'Industrie 4.0, propulsée par l'Internet des objets et les nouvelles technologies comme l'impression 3D et l'intelligence artificielle, le nombre de produits pouvant être transmis électroniquement va augmenter de façon exponentielle. Par conséquent, le développement du commerce en ligne portera atteinte aux engagements tarifaires des Membres dans le cadre du GATT, c'est-à-dire les taux consolidés, concernant ces produits numérisés. En toute logique, si la quasi-totalité des produits manufacturés non agricoles peuvent être numérisés et, par conséquent, transmis électroniquement, le moratoire sur l'application de droits de douane sur les transmissions électroniques réduira de fait à zéro les taux consolidés sur tous les produits manufacturés! En d'autres termes, le moratoire videra de son sens l'application des droits existants consolidés dans le cadre du GATT, qui sont généralement plus élevés dans les pays en développement, et pour lesquels ces derniers ont fait des concessions dans le cadre du Cycle d'Uruguay.

5.4. En bref, en l'absence de droits de douane sur les importations de transmissions électroniques (logiciels, données et fichiers de conception assistée par ordinateur ou CAO – qui sont les ressources de base pour l'impression 3D et qui seront de plus en plus utilisées dans presque toutes les industries manufacturières), la dépendance des secteurs manufacturiers des pays en développement vis-à-vis des transactions électroniques en provenance des pays développés augmentera considérablement. Cela aura un effet négatif sur l'industrialisation, en particulier l'industrialisation numérique, et la création d'emplois locaux et amoindra la compétitivité commerciale des PME des pays en développement.

5.5. Par conséquent, il est urgent que les pays en développement et les PMA développent leurs capacités numériques pour faire face au défi croissant du commerce numérique. Pour ce faire, ils devront élaborer des politiques industrielles numériques nationales correspondant au niveau et au rythme de leur développement numérique. Toutefois, pour concevoir de telles politiques, il est extrêmement important pour les pays en développement de préserver une marge de manœuvre politique et réglementaire au sein de l'OMC.

6 VOIE À SUIVRE

6.1. La décision sur le moratoire concernant le commerce électronique arrive à expiration en décembre 2019. Le Conseil général doit donc réexaminer de toute urgence et dans leur intégralité les questions clés susmentionnées, identifiées dans le contexte dudit moratoire.
