

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

G/C/W/92

30 septembre 1997

(97-4101)

Conseil du commerce des marchandises

Original: anglais

FACILITATION DES ECHANGES

Projet de plan d'action présenté par la Suisse

La Mission permanente de la Suisse a fait parvenir au Secrétariat la communication ci-après, datée du 24 septembre 1997.

Résumé analytique

1. La facilitation des échanges est un domaine d'activité ancien pour de nombreuses instances et organisations, aussi bien intergouvernementales que non gouvernementales, mais nouveau pour l'OMC, en particulier en ce qui concerne les aspects qui peuvent se traduire, au bout du compte, par des droits directs accordés aux opérateurs. Elle profite immédiatement à la communauté commerciale et, en tant que telle, doit manifestement retenir l'attention de tous les Membres de l'OMC.
2. Le but de la présente communication est d'indiquer cinq domaines dans lesquels la Suisse estime que l'OMC devrait prendre des mesures en matière de facilitation des échanges: traitement avant l'arrivée, irrégularités douanières, opérations de transit, harmonisation et évaluation des risques ainsi que renseignements normalisés et transmissions électroniques. Il est proposé de tenir une première réunion d'experts convoquée par le Secrétariat pour voir comment les parties intéressées réagissent et examiner les travaux futurs de l'OMC dans ce domaine (paragraphe 25 et 26).
3. *Nous ne proposons pas de remplacer les règles et normes établies par les organismes internationaux compétents par des règles de l'OMC.* Nous préférons une solution consistant à a) incorporer par renvoi ces règles et normes dans les textes de l'OMC, comme c'est le cas des Accords OTC et SPS qui font référence aux normes internationales, ce qui permettrait de définir pour les Membres de l'OMC plusieurs disciplines nouvelles implicites (et de favoriser une plus grande clarté et précision lors de l'élaboration de ces règles dans d'autres instances); et b) envisager de renforcer les règles existantes de l'OMC lorsqu'elles entrent dans la catégorie "effort maximal" (paragraphe 7).

Domaines dans lesquels l'OMC peut agir

Observations générales

4. Les Ministres du commerce ont décidé, à Singapour, de "voir s'il y [avait] lieu d'établir des règles de l'OMC" dans le domaine de la facilitation des échanges. Le Secrétariat a établi deux notes

d'information¹, et des propositions concernant une action de l'OMC ont été formulées par les Communautés européennes² et au cours du débat au Conseil du commerce des marchandises.³

5. A notre avis, la facilitation des échanges favorise le développement. Elle contribue, en particulier dans les pays en développement et les pays en transition, à réduire les coûts administratifs, les formalités, les délais et les compétences nécessaires pour s'occuper du commerce. Sur le plan des exportations, elle accroît la transparence et la prévisibilité, en particulier sur les marchés éloignés. Il existe déjà un certain nombre d'instruments de facilitation des échanges (par exemple le Système SYDONIA de la CNUCED) et il conviendra d'intensifier les efforts de coopération technique pour que ces mécanismes soient pleinement mis à profit.

6. Il n'y a pas de définition communément acceptée de la facilitation des échanges. Les CE l'ont définie au sens large comme étant la "simplification des procédures commerciales pour les négociants et les organismes internationaux de façon à faciliter le processus des transactions commerciales".⁴ Nous souscrivons à cette définition et nous sommes donc convaincus que la "facilitation des échanges" exige une série de mesures gouvernementales et non gouvernementales concernant un certain nombre d'aspects des réglementations et procédures en matière de commerce international - qu'elles soient ou non appliquées à la frontière.

7. Le statut juridique, sur le plan du droit international et de la force exécutoire, des instruments adoptés par les organisations intergouvernementales et non gouvernementales, aux niveaux aussi bien mondial que régional, n'est pas toujours clair. On pourrait envisager à des fins pratiques la classification ci-après:

- | | | |
|-----|-------------------|--|
| i) | "Droit": | Instruments contraignants du droit international, soumis à ratification et à réserve, comme la Convention de Kyoto (sans ses Annexes), le Système harmonisé et quelques-unes des obligations découlant de l'OMC indiquées dans le document du Secrétariat. |
| ii) | "Effort maximal": | Normes et recommandations constituant des pratiques vivement recommandées, non soumises à ratifications ni à réserve: |

¹G/C/W/70 du 28 février 1997 et G/C/W/80 du 23 mai 1997.

²G/C/W/85 du 20 août 1997.

³Il convient également de noter que, pas plus tard qu'à leur **huitième Sommet de Denver** (USA), les **membres du G7** ont instamment demandé aux experts douaniers d'achever leurs travaux sur la normalisation et la simplification des procédures douanières entamés à la suite du Sommet tenu l'année dernière à Lyon, ainsi que de déterminer les possibilités de faciliter le commerce électronique mondial. De même, dans le cadre de l'**APEC**, du **Sommet des Amériques** et du **Dialogue transatlantique entre entreprises**, initiative prise par les industriels pour faciliter le resserrement des relations économiques entre l'UE et les Etats-Unis, pour ne donner que quelques exemples, de nouvelles mesures ont été prises dans ce domaine dont l'importance dans une économie en voie de mondialisation n'a donc plus à être démontrée.

⁴G/C/W/85 du 20 août 1997, paragraphe 1.

d'organismes intergouvernementaux (par exemple CEE/ONU, Annexes de la Convention de Kyoto);
d'organisations non gouvernementales (par exemple normes de l'ISO).

- iii) "Documentation technique": Options clairement documentées et d'ordre procédural, définies par les différentes organisations, aussi bien intergouvernementales que non gouvernementales.

8. Certaines des dispositions des Accords de l'OMC citées par le Secrétariat⁵ pourraient également être classées dans la deuxième catégorie (même si, bien entendu, elles ont été ratifiées par les Membres de l'OMC). Par exemple, au titre de l'Accord sur les procédures de licences d'importation, les Membres de l'OMC s'engagent à simplifier et à rendre transparentes leurs procédures de licences d'importation, et à les administrer de manière neutre et non discriminatoire. Il y a des délais donnés à titre indicatif, des obligations en matière de publication et de notification ainsi que des dispositions prévoyant des procédures judiciaires devant les tribunaux nationaux ainsi que par le biais du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Mais, plus particulièrement quand il s'agit de règles censées créer un environnement commercial favorable, ces dispositions ne permettent souvent rien de plus que d'élaborer des programmes généraux. En outre, elles ont été établies essentiellement pour que les gouvernements puissent édicter des règles et en assurer l'application, alors que dans le cas présent il s'agit de faciliter effectivement les échanges.

9. Les propositions concernant des travaux à l'OMC, telles qu'elles sont exposées ci-après, ne suivent pas un ordre de priorité particulier; la liste n'est pas exclusive et pourrait facilement être étoffée. Par exemple, des questions autres que douanières peuvent assurément être aussi examinées dans le cadre de la "facilitation des échanges". D'ailleurs, plusieurs procédures au niveau national, de caractère aussi bien gouvernemental que non gouvernemental, sont considérées comme ayant une certaine influence sur le commerce international et devraient donc être prises en compte lorsque la facilitation des échanges est examinée de manière globale. De même, les procédures de coopération internationale dans des domaines tels que la prévention des fraudes, la drogue, la corruption, la santé publique et la prolifération des biens stratégiques offrent souvent des possibilités de faciliter les échanges sans compromettre les objectifs de cette coopération.

10. Pour l'instant, toutefois, nos propositions concernent uniquement les domaines a) qui ont été traités dans une ou plusieurs instances autres que l'OMC, b) qui pourraient être intéressants pour l'OMC et c) dans lesquels l'adhésion des gouvernements à des règles définies au niveau aussi bien national qu'intergouvernemental (y compris à l'OMC) pourrait être améliorée de manière à ce que les activités commerciales puissent être réalisées rapidement et facilement.

11. Les principales organisations internationales et régionales, intergouvernementales et non gouvernementales s'occupant de la facilitation des échanges en dehors de l'OMC ont été décrites dans la note du Secrétariat. On ne rappellera pas ici de manière détaillée leurs activités. Toutefois, pour intensifier la coopération, il faudra que le Secrétariat de l'OMC participe en qualité d'observateur aux réunions importantes de ces organisations et tienne les Membres de l'OMC au courant de l'évolution de la situation.

⁵G/C/W/80 du 23 mai 1997.

A. Traitement avant l'arrivée

12. La meilleure définition du traitement avant l'arrivée est la possibilité pour les marchandises de franchir une frontière sans être arrêtées. Le traitement douanier électronique ou les mécanismes "arrêt unique" (c'est-à-dire pour les deux pays au même moment et dans le même endroit) ne sont que deux exemples qu'il convient de mentionner ici. La pratique commerciale évolue clairement dans ce sens aujourd'hui, par exemple grâce au concept de "négociants autorisés", c'est-à-dire des sociétés qui sont habilitées à certifier l'origine, à effectuer le dédouanement, etc. aussi bien à l'importation qu'à l'exportation - ce qui représente en d'autres termes une procédure "sans arrêt".

13. A l'OMC, l'article VIII du GATT de 1994 concernant les redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation ne prescrit évidemment pas de procédures "à arrêt unique" ou "sans arrêt", mais on pourrait soutenir que, lorsque cette technologie est couramment disponible, les Membres de l'OMC sont dans l'obligation de les utiliser, faute de quoi leurs redevances et formalités à la frontière "[constitueront] une protection indirecte des produits nationaux" interdite par l'article VIII. Le même raisonnement pourrait s'appliquer aux obligations énoncées dans l'*Accord sur les procédures de licences d'importation*, en ce sens que les licences ne doivent pas en elles-mêmes restreindre ou fausser le commerce.

14. Les questions suivantes se posent: quels progrès ont été réalisés dans ce domaine? Les règles de l'OMC mentionnées sont-elles suffisantes et ont-elles un effet positif global sur la facilitation des échanges?

B. Irrégularités douanières

15. Un certain nombre d'initiatives et de règles ont été élaborées pour lutter contre la corruption et la négligence des autorités douanières, non seulement dans l'intérêt (fiscal) des gouvernements, mais aussi pour que les transactions commerciales ne soient pas entravées par de tels problèmes. Par exemple, la *Déclaration d'Arusha* de l'OMD accorde un rang de priorité élevé à la lutte contre la corruption dans les administrations douanières.

16. A l'OMC, les différents accords auxquels on songe à cet égard sont notamment l'article VII - Evaluation en douane, l'*Accord sur l'inspection avant expédition*, l'*Accord sur les procédures de licences d'importation* et l'*Accord sur les marchés publics* (plurilatéral). En outre, l'article X prescrit la publication et l'application des règlements relatifs au commerce et contribue ainsi à prévenir les mesures arbitraires et le harcèlement. La note du Secrétariat fait état de nombreuses autres dispositions comme les articles V, VIII et IX du GATT de 1994, les Accords sur les règles d'origine, l'*inspection avant expédition*, les *obstacles techniques au commerce* et les *mesures sanitaires et phytosanitaires* ainsi que l'AGCS et l'*Accord sur les ADPIC*.

17. La question suivante se pose: un renforcement de ces dispositions aiderait-il, en liaison avec les prescriptions et normes établies en dehors de l'OMC, non seulement à faciliter les échanges, mais aussi à réduire encore les irrégularités douanières au niveau mondial?

C. Opérations de transit

18. Les opérations de transit donnent souvent lieu à des irrégularités et à des fraudes. Elles sont donc soumises à des formalités spéciales à la frontière. Les mesures de lutte contre la fraude sont certes légitimes et nécessaires, mais il y a peut-être lieu de se demander si ces formalités pourraient être facilitées par une amélioration du traitement avant l'arrivée - sans compromettre les efforts nationaux et la coopération internationale pour la lutte contre la fraude. Les carnets ATA établis par les chambres de commerce nationales facilitent ces opérations. La CEE/ONU (TIR) s'est beaucoup préoccupée de

cette question. Des progrès ont également été réalisés dans d'autres régions (par exemple, Convention de transit UE-AELE - quatre pays du Groupe de Visegrad, ALENA).

19. A l'OMC, l'*article V* sur la liberté de transit non seulement consacre la liberté de transit pour le trafic en provenance de tout Membre de l'OMC passant à travers le territoire de tout autre Membre, mais il dispose en outre que, "sauf lorsqu'il y aura défaut d'observation des lois et réglementations douanières applicables, les transports de cette nature en provenance ou à destination du territoire d'autres Membres ne seront pas soumis à des délais ou à des restrictions inutiles".

20. La question suivante se pose: des recommandations telles que celles qui ont été établies par la CEE/ONU peuvent-elles être rendues obligatoires pour les Membres de l'OMC (sauf quand des circonstances particulières justifient des exceptions)?

D. Harmonisation et évaluation des risques

21. Pour la facilitation des échanges, l'objectif ultime (et probablement encore plus important que la simplification des formalités douanières) est peut-être l'harmonisation des procédures douanières à laquelle vise en particulier, mais pas exclusivement, la Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers de l'OMD (*Convention de Kyoto*), y compris dans le cadre de la révision en cours qui devrait être achevée en 1999. Un aspect particulier du projet de Convention de Kyoto révisée est la procédure d'évaluation et de gestion des risques qui établit des directives pour les opérations douanières de manière à accélérer les formalités et le dédouanement tout en optimisant, chaque fois que cela est possible, à la fois la prévention de la fraude et les objectifs en matière de recettes publiques. Il est trop tôt pour prévoir l'issue de cette révision ambitieuse et complexe, mais il est intéressant de noter qu'il s'agit de créer un "Code des meilleures pratiques douanières" dont les règles évolueraient dans le temps et dont la mise en oeuvre ferait l'objet d'une surveillance exercée par le Comité de gestion de cette nouvelle convention, y compris par l'application obligatoire de toutes les Annexes de la Convention de Kyoto à l'ensemble de ses 142 signataires.

22. A l'OMC, il n'existe aucune disposition similaire concernant directement les procédures douanières et il faudrait éviter de faire double emploi avec les travaux effectués à l'OMD et ailleurs. Mais de nombreux efforts ont été déployés pour arriver à des résultats semblables, à savoir des prescriptions techniques et des normes. A la fois l'*Accord OTC* et l'*Accord SPS* (ainsi que, dans une moindre mesure, l'*Accord sur les règles d'origine*) contiennent un certain nombre de dispositions sur l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle. Ils traitent également du problème de l'évaluation et de la gestion des risques: tout en reconnaissant qu'il est légitime que les normes nationales soient différentes, ils essaient d'empêcher l'utilisation abusive de ces différences.

23. La question se pose de savoir si, sur la base de ces règles et de cette expérience, l'une des deux approches suivantes pourrait favoriser la réalisation de l'objectif de l'harmonisation douanière:

- Adopter la Convention de Kyoto et ses Annexes ainsi que d'autres normes et recommandations en leur donnant force exécutoire aux fins de l'OMC de la même manière que cela a été fait, par exemple, pour le *Codex Alimentarius* dans l'Accord SPS.
- Examiner les dispositions relatives à l'évaluation des risques énoncées dans les Accords OTC et SPS et leur utilisation potentielle dans le domaine de l'évaluation et de la gestion des risques concernant les procédures douanières.

E. Renseignements normalisés et transmissions électroniques

24. Les instruments de facilitation des échanges mis au point par la CNUCED, la CEE/ONU, l'ISO et d'autres ont considérablement amélioré les opérations commerciales au niveau mondial. La question des renseignements normalisés et des transmissions électroniques - qui évolue constamment - mérite assurément d'être incluse dans les travaux sur l'établissement de liens entre l'OMC et les normes existantes, dans le sens indiqué par les propositions des CE (G/C/W/85, paragraphe 7).

Observations récapitulatives

Réunion d'experts

25. Comme il est indiqué plus haut (paragraphe 3), il est proposé de tenir une réunion de réflexion informelle qui serait organisée par le Secrétariat de l'OMC et au cours de laquelle des représentants des organisations intergouvernementales telles que l'OMD, la CNUCED, la CEE/ONU et la BIRD et d'organisations non gouvernementales comme la CCI, la FIATA, l'IATA et l'IECC rencontreraient des représentants des Membres de l'OMC (c'est-à-dire des experts des questions commerciales et douanières envoyés par les administrations nationales). La facilitation des échanges est une question très complexe sur le plan technique. Elle fait intervenir la plupart des personnes qui s'occupent directement du commerce dans un grand nombre de domaines. Il faudra donc s'assurer le concours d'experts techniques des organisations internationales, tant gouvernementales que non gouvernementales. De même, il conviendrait d'examiner à cette réunion la façon d'assurer une bonne coordination entre le processus de révision de la Convention de Kyoto et les travaux de l'OMC.

26. Le but de la réunion serait de faire le point de la situation et de recueillir des suggestions concernant l'action que l'OMC pourrait mener en matière de facilitation des échanges, sur la base en particulier de l'analyse du Secrétariat, des propositions des CE et de nos propres propositions. Il serait utile que d'autres délégations présentent des communications. Le résultat de la réunion serait soumis au Conseil du commerce des marchandises.

Facilitation des échanges: l'objectif consistant à conjuguer célérité et contrôle

27. Certes la facilitation des échanges est dans l'intérêt aussi bien des négociants que des gouvernements, mais il faut également bien comprendre que rien dans ce domaine ne peut être considéré comme facilitant l'utilisation abusive et le contournement de la législation nationale et internationale et des efforts de lutte contre la fraude. L'absence de contrôle peut être synonyme de commerce facile, mais ce n'est pas le but de la facilitation des échanges. La révision en cours de la Convention de Kyoto répond à cet objectif consistant à faciliter les échanges sans compromettre la réalisation des objectifs et des politiques légitimes des gouvernements, en particulier grâce à la procédure d'évaluation et de gestion des risques qui est envisagée (voir aussi plus haut la section "Harmonisation et évaluation des risques"). Il est évident que tous les travaux menés à l'OMC en matière de facilitation des échanges doivent s'inspirer de la même approche élaborée avec soin et consistant à associer sécurité et célérité dans les transactions commerciales internationales.