

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

G/C/W/137

4 mars 1999

(99-0830)

Conseil du commerce des marchandises

Original: français

## FACILITATION DU COMMERCE

### Communication de la Suisse

#### 1. Introduction

La facilitation des échanges commerciaux (trade facilitation) peut se comprendre comme consistant à simplifier et à rendre plus efficaces les transactions commerciales au niveau international

- en diminuant, harmonisant et simplifiant les documents papier et électroniques en ce qui concerne le format et les besoins en informations et données,
- en établissant des procédures claires, transparentes et simples
  - tant au plan gouvernemental (douane, origine, TVA, inspection phytosanitaire, etc.)
  - qu'au plan privé (transport, paiement, assurance etc.).

Dans cet esprit, les Nations Unies se sont entendues sur la définition suivante: "*On entend par facilitation du commerce la rationalisation systématique des procédures et de la documentation du commerce international (les procédures internationales étant les activités, pratiques et formalités liées à la collecte, à la présentation, à la communication et au traitement des informations requises pour les échanges internationaux de marchandises)*"<sup>1</sup>.

Plusieurs principes de base pourraient constituer le point de départ pour des règles OMC en ce qui concerne la facilitation des échanges, tels que la clause de la nation la plus favorisée, la transparence et la proportionnalité. On peut également envisager comme techniques pour atteindre les objectifs de la facilitation des échanges, la libéralisation progressive, la simplification des procédures, l'harmonisation, la reconnaissance mutuelle, l'amélioration de la coopération grâce à l'échange d'informations et le principe du "guichet unique", lequel consiste à donner à un opérateur la possibilité de s'adresser à un organisme unique pour effectuer les démarches nécessaires à l'importation et à l'exportation. Ainsi, certains de ces principes pourraient être mis en œuvre non seulement par la méthode de la libéralisation progressive (par exemple celui du guichet unique) mais aussi par des accords bilatéraux complémentaires (par exemple accords de reconnaissance mutuelle).

---

<sup>1</sup> Source: Facts about the Working Party on Facilitation of International Trade Procedures, citée dans le "Compendium of Trade Facilitation recommendations", rédigé par la CEE/ONU (TRADE/WP.4/INF.91); publié par la CNUCED: TD/B/FAL/INF.91

## 2. Inventaire des instruments existants

Les instruments suivants permettent d'ores et déjà de contribuer à la réalisation des objectifs de la facilitation des échanges:

### 2.1 A l'OMC

Tout d'abord, le **GATT 94** et notamment les articles V (Liberté de transit), VIII (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation), IX (Marques d'origine) et X (Publication et application des règlements relatifs au commerce) contiennent des dispositions allant dans ce sens.

Ensuite, les **Accords** sur l'évaluation en douane, sur les *procédures de licences d'importation*, sur l'*inspection avant expédition*, sur les *règles d'origine*, sur les *obstacles techniques au commerce* et sur l'*application des mesures sanitaires et phytosanitaires* établissent, chacun dans leur domaine, des bases juridiques communes à la reconnaissance mutuelle des prescriptions techniques (normes, etc..) qui sont reconnues, acceptées et applicables par tous les Membres. Leur concrétisation progressive à des fins de facilitation des échanges dans des négociations à venir constituerait une voie à explorer.

Dans l'Accord général sur le commerce des services (**AGCS**), plusieurs dispositions, en particulier celles concernant la libéralisation des transports, des services financiers et des télécommunications ont pour effet d'améliorer l'offre des moyens de transport disponibles, d'augmenter la circulation des flux financiers et de permettre un meilleur échange des informations.

Enfin, la section 4 de l'Accord sur les **ADPIC** contient des prescriptions spéciales concernant les mesures à la frontière selon lesquelles les détenteurs de droits peuvent obtenir l'aide des autorités douanières pour suspendre la mise en libre circulation des marchandises soupçonnées d'être des marchandises contrefaites ou piratées. Ces procédures doivent être appliquées de manière à éviter la création d'obstacles au commerce légitime et offrir des sauvegardes contre l'usage abusif de ces procédures. Elles peuvent également aider à réaliser les objectifs de facilitation des échanges.

### 2.2 Dans les autres enceintes internationales (liste non exhaustive)

Au sein de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), la révision de la *Convention de Kyoto pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers* devrait être achevée en juin 1999. Sur la base de l'état des travaux (février 1999), on peut affirmer que la Convention révisée renfermera de nouvelles dispositions concernant le commerce électronique, la gestion des risques, l'automatisation et les contrôles par audit et elle comportera de nouvelles directives de mise en œuvre qui devraient faciliter l'adoption de régimes actualisés. Sa structure sera réaménagée et elle contiendra des normes qui ne pourront pas faire l'objet de réserves. Par contre, les membres pourront faire des réserves à l'encontre des "pratiques recommandées". Toutefois, afin de faciliter sa ratification par les pays et ainsi contribuer véritablement à l'harmonisation et à la simplification des régimes douaniers dans le monde, la Convention prévoit différents délais pour la mise en application des "normes", des "normes transitoires" au sens de ladite Convention. Il faut également mentionner la *Convention sur le système harmonisé* qui a pour but la simplification et l'harmonisation du classement des marchandises dans les tarifs douaniers. Cette Convention a été ratifiée par 95 pays dont 83 sont membres de l'OMC. Les membres à cette convention ont adopté le même standard pour classer les marchandises (les six premiers chiffres d'un numéro de tarif sont identiques pour tous les membres), ce qui rend l'identification des marchandises plus aisée. Enfin, la *Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR*, conclue dans le cadre de la CEE/ONU, harmonise et simplifie le transport routier des marchandises en transit. Elle contribue à faciliter les échanges, car les transports étant effectués dans des camions scellés et munis de carnets TIR, les marchandises ne sont pas systématiquement contrôlées à chaque passage de frontière.

La Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU): UN/CEFACT: accueille et anime depuis des décennies le développement et la mise en œuvre d'une collection de

mesures concrètes de simplification des échanges (voir en particulier les 26 "*Trade Facilitation Recommendations*")<sup>2</sup>.

La CNUCED a développé un programme complet (SYDONIA) permettant d'informatiser le traitement des données dans les douanes et les ports. Ce programme comprend non seulement le matériel et les logiciels informatiques, mais aussi la formation du personnel local et le suivi du projet. Près d'une centaine de sites, tant dans les pays en développement que dans ceux en transition, ont bénéficié de ce programme et ont pu ainsi améliorer considérablement tant la sécurité douanière que les rentrées fiscales.

Diverses organisations non-gouvernementales ont aussi fourni des instruments de facilitation, en particulier, la Chambre de Commerce Internationale (par ex. : INCOTERMS tels que FOB et CAF) et l'Organisation internationale de normalisation (par ex: la norme ISO 216, le format A4 pour les documents commerciaux).

### **3. Exemples concrets de facilitation des échanges**

Les contributions de plusieurs membres de l'OMC ont démontré que l'introduction de technologies modernes d'échange de données et une meilleure formation du personnel ont permis de réduire les délais de dédouanement et d'accroître les perceptions douanières.

Ainsi, par exemple, un Membre a réformé ses services douaniers en appliquant une technologie moderne d'échange de données basée sur la norme UN/EDIFACT pour le traitement des marchandises importées, l'évaluation des risques et le contrôle de gestion. L'échange de données informatisé (EDI) lui permet maintenant de traiter de façon électronique 90% du volume des informations relatives aux importations. Le délai de traitement d'une déclaration d'importation a été ainsi divisé par cinq, les erreurs de saisie éliminées et le personnel affecté au traitement des données d'importation a été mieux utilisé. L'évaluation des risques est beaucoup plus efficace, ce qui améliore la qualité des contrôles douaniers tout en réduisant les interventions matérielles. Les recettes douanières ont augmenté malgré l'abaissement des droits de douane. La transmission des données électroniques est 80% moins coûteuse pour les entreprises que la transmission de ces mêmes renseignements sur support papier. Les économies de temps ont également permis des économies d'argent. Moins d'un an après la réforme, les coûts de modernisation (5 mio de dollars) étaient amortis.

Un autre Membre a instauré en 1997 un système électronique, donnant lieu à l'automatisation du processus d'enregistrement des exportateurs et des importateurs, de l'octroi de licences, de la fixation des prix, de l'évaluation en douane, de l'expédition et du contrôle des changes. Ce système a permis de réduire la documentation administrative (paperwork), réduisant du fait même les coûts et assurant l'accès rapide à l'information statistique.

Ces améliorations ont notamment profité aux PME. La réduction des délais leur a permis d'abaisser notablement leurs coûts.

### **4. Plan d'action possible à l'OMC**

La question centrale à examiner est celle de l'opportunité de créer un instrument spécifique en matière de facilitation des échanges à l'OMC.

Pour ce faire, il faut premièrement procéder à un inventaire exhaustif des règles/instruments disponibles. Une première tentative a été faite sous le point 2 du présent document ainsi que dans le document du secrétariat OMC (G/L/244).

Deuxièmement, pour mener à bien cette analyse, il faut d'abord une approche globale fondée sur les transactions commerciales elles-mêmes, sur les procédures et besoins en données qu'elles génèrent et sur les conditions-cadre gouvernementales qui les encadrent. En d'autres termes, une telle

---

<sup>2</sup> UN/ECE "Trade Facilitation Recommendations", UN/ECE Working Party on Facilitation of International Trade Procedures (WP.4), 1996.

approche doit tenir compte des aspects réglementaires et légaux dans le domaine des **marchandises** (douane et autres fiscalités, sécurité, politique commerciale, etc.) et dans celui des **services** connexes ou non aux transactions commerciales de biens (banques, trade financing, transports, assurances et traitement de l'information).

Troisièmement, il faut identifier la nature et l'importance des besoins de coopération et de collaboration entre les différentes organisations internationales qui traitent de la facilitation des échanges afin d'éviter les doubles emplois et d'augmenter l'efficacité. Il s'agit donc de définir le rôle de chacune des organisations internationales et de décider du rôle de l'OMC dans ce contexte.

Si on parvient alors à la conclusion qu'un instrument spécifique à l'OMC est nécessaire, plusieurs options sont possibles:

- (1) Un tel instrument devra contenir les principes généraux tels qu'énumérés sous chiffre 2.1. Parmi ceux-ci, la transparence peut être notablement améliorée par la publication des réglementations applicables avant leur mise en vigueur, y compris par la mise en place d'un système de notification de projets qui pourrait se greffer sur celui qui existe déjà en matière d'obstacles techniques au commerce et de mesures sanitaires et phytosanitaires. La prévisibilité, la fiabilité et la sécurité juridique sont ainsi renforcées pour les opérateurs économiques. En sus, on peut encore mentionner les principes de protection et de conformité ainsi que celui d'intégrité figurant dans le document G/C/W/126.
- (2) Il pourra incorporer ou se référer aux règles et procédures contenues dans les autres instruments OMC ou ceux des autres fora, comme par exemple la Convention de Kyoto.
- (3) Il conviendra peut-être de prévoir des dispositions additionnelles pour favoriser la reconnaissance mutuelle de certains documents (formulaires) et des données qu'ils contiennent tant pour l'importation que pour l'exportation afin d'éviter les coûts souvent considérables inhérents à leur harmonisation et aux changements qui en découlent.
- (4) Ces dispositions additionnelles pourraient également se référer explicitement voire même recommander l'utilisation de normes et pratiques recommandées développées et harmonisées par des organismes non-gouvernementaux (par exemple norme ISO).

Enfin, il faudra encore considérer dans ce plan d'action les facteurs suivants:

- (5) Tout d'abord, l'assistance technique est un autre élément non seulement à mettre sur pied, mais aussi à renforcer et à développer.
- (6) Ensuite la procédure de règlement des différends, par laquelle des questions de droit et d'interprétation de droit sont tranchées, permet de mieux circonscrire le champ d'application des règles OMC et augmente ainsi la transparence et la sécurité juridique.

## **5. Encourager le recours aux moyens électroniques et évaluer les risques**

L'utilisation à l'importation et à l'exportation de systèmes accélérés et simplifiés et d'EDI signifie que les marchandises peuvent être transportées plus rapidement, en ce sens que les données les concernant peuvent être transmises avant que ces marchandises n'arrivent à destination ce qui accélère le dédouanement, facilite les contrôles, améliore l'encaissement des droits de douane et abaisse les coûts pour les opérateurs économiques.

Dans le cadre de la facilitation des échanges, un des buts est de remplacer les documents papier par des équivalents électroniques. De nombreuses informations transmises sur papier, telles que les noms, les adresses, les descriptions du produit, ou les termes commerciaux peuvent être représentés par des codes simples reconnaissables et traitables automatiquement par les logiciels informatiques.

Le terme de "meilleure pratique" ou de "pratique recommandée" inclut la simplification des procédures, l'élimination des contrôles excessifs ou dépassés, la réduction et l'allègement des lignes de communication et le recours aux codes barres et d'EDI pour la saisie, la transmission et le traitement

automatique, rapide et précis des données entre ordinateurs. L'existence de programmes de sensibilisation et de formation du personnel est l'élément clé pour assurer le succès en ce qui concerne le recours à EDI.

En cette période de restrictions budgétaires, il est de moins en moins efficace d'imposer aux fonctionnaires une vérification de toutes les démarches administratives, en particulier lors des passages de la frontière: à vouloir vérifier tous les mouvements avec des ressources limitées en personnel, les contrôles deviennent superficiels et peu fiables. C'est pourquoi un nombre croissant d'administrations ont introduit les bases légales permettant un contrôle adapté aux risques, ce qui permet d'alléger notablement les contrôles concernant les mouvements assurés par des opérateurs de confiance. Ceux qui présentent par contre des facteurs de risque peuvent alors faire l'objet de toute l'attention du personnel. La gestion d'un tel contrôle adapté aux risques ne peut se faire efficacement qu'avec une utilisation judicieuse de l'informatique, permettant de présélectionner automatiquement et très rapidement ces mouvements à risque.

## **6. Conclusion**

Parallèlement aux réductions tarifaires, la facilitation des échanges améliore l'accès aux marchés de biens et favorise les échanges de services, ce qui constitue un avantage pour tous les membres de l'OMC et pour tous les opérateurs économiques, dont les PME. En effet, la facilitation des échanges permet de réduire les coûts et d'alléger les procédures. Elle contribue à aider les pays en développement et les pays en transition lors de la constitution d'unités administratives efficaces, ce qui leur donne la possibilité d'exporter plus facilement.

Les travaux entrepris jusqu'à présent au sein des différents organes de l'OMC et les soumissions que le conseil du commerce des marchandises a pu examiner à ce jour<sup>3</sup> ont montré qu'il existe un réel besoin de faciliter les transactions commerciales internationales. Les instruments existant au sein de l'OMC et des autres instances internationales constituent déjà une première étape importante dans cette voie. La facilitation des échanges passe également par la simplification des documents, des procédures et des réglementations régissant l'importation et l'exportation des marchandises et couvrant aussi bien les aspects douaniers que, par exemple, les modalités de transport, d'assurance et de paiement liées à ces transactions. Pour ce faire il y a lieu d'envisager des approches aussi bien horizontales (ce qui doit être fait dans son ensemble) que verticales (amélioration des instruments et des procédures existants). De plus en plus, de réels progrès dans la libéralisation ne pourront plus se réaliser par le simple abaissement des droits de douane, mais par la réforme des règles et des procédures qui simplifieront le processus des échanges. Il s'agit là d'un objectif qui s'inscrit parfaitement dans la stratégie de l'OMC.

---

<sup>3</sup> Canada (G/C/W/126); République de Corée (G/C/W/123; G/C/W/134); Hong Kong, Chine (G/C/W/125); Communauté européenne (G/C/W/85; G/C/W/122, G/C/W/133); Suisse (G/C/W/92, G/C/W/114).