

Comité des règles d'origine

**RÉSUMÉ DE LA SÉANCE D'INFORMATION SUR LES
RÈGLES D'ORIGINE NON PRÉFÉRENTIELLES**

18 AVRIL 2018

Note du Secrétariat¹

1. Introduction

1.1. En l'absence de négociations sur l'harmonisation des règles d'origine non préférentielles, le Comité des règles d'origine (CRO) a lancé un "exercice instructif" visant à permettre l'échange de données d'expérience concernant les règles d'origine non préférentielles existantes et à mieux comprendre l'élaboration, la portée et les incidences de ces règles (G/RO/M/63). Dans ce contexte, les Membres ont entendu les exposés présentés par des organisations internationales, des groupes commerciaux ou industriels et des représentants du secteur privé lors d'une série de "séances d'information" organisées depuis 2015 (les résumés des séances précédentes figurent dans les documents G/RO/W/162, G/RO/W/167 et G/RO/W/170). Le présent document contient un résumé succinct des exposés effectués lors de la séance du 18 avril 2018.

2. M. Darlan F. Martí, Spécialiste des politiques commerciales, Division de l'accès aux marchés, OMC (RD/RO/66)

2.1. Dans son exposé intitulé "La certification de l'origine dans l'Accord de l'OMC sur les règles d'origine et les autres Accords de l'OMC", M. Martí a rappelé aux Membres que les dispositions existantes de l'OMC réglaient déjà l'utilisation des certificats d'origine. Toutefois, elles ne portaient que sur certains aspects de ces certificats, et il y avait des possibilités d'élargir les disciplines internationales dans ce domaine. L'intervenant a mentionné en particulier ce qui suit:

- l'Accord de l'OMC sur les règles d'origine porte principalement sur les règles elles-mêmes (c'est-à-dire l'harmonisation des critères appliqués pour déterminer l'origine non préférentielle) et ne contient pas de dispositions spécifiques sur les procédures ou la certification liées à l'origine;
- toutefois, l'article VIII du GATT de 1994 ("Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation") contient certaines dispositions qui seraient directement pertinentes, par exemple, la nécessité de réduire au minimum les effets et la complexité des formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation et de réduire et de simplifier les exigences en matière de documents requis à l'importation et à l'exportation. En outre, les notes relatives à l'article VIII disent clairement que la présentation de certificats d'origine ne devrait être exigée que "dans la mesure strictement indispensable";
- les dispositions de l'article VIII s'étendent expressément aux redevances, impositions, formalités et prescriptions imposées par les autorités gouvernementales ou administratives à l'occasion des opérations d'importation et d'exportation "y compris les redevances, impositions, formalités et prescriptions relatives a) aux formalités consulaires, telles que factures et

¹ Le présent document a été établi par le Secrétariat sous sa propre responsabilité et est sans préjudice des positions des Membres ni de leurs droits et obligations dans le cadre de l'OMC.

certificats consulaires" et "f) aux pièces à produire, à la documentation et à la délivrance de certificats".

- par ailleurs, le récent Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges contient aussi des dispositions destinées à rendre plus transparentes les obligations en matière de certification (par exemple en les publiant, en les mettant à disposition sur Internet, en les mettant à disposition dans les points d'information et en les traduisant dans les trois langues officielles de l'OMC (article premier)). De plus, l'Accord a pour but de rendre plus simples et plus rapides les obligations en matière de certification (par exemple, en permettant le traitement préalable des documents et le paiement des documents commerciaux par voie électronique (article 7) et en prévoyant l'acceptation de copies (article 10)). Enfin, il préconise la normalisation des documents commerciaux chaque fois que cela sera possible, notamment en favorisant la coopération entre les administrations des douanes (article 12);
- outre ces Accords, les Décisions ministérielles de 2013 et 2015 sur les règles d'origine préférentielles pour les PMA contiennent des dispositions destinées à rendre aussi simples que possible les preuves de l'origine, grâce par exemple à l'autocertification, à des mesures de coopération douanière et de gestion des risques et à des prescriptions plus simples en matière de certification pour les petites expéditions.

3. Mme Mette AZZAM, Administratrice technique principale au Secrétariat de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) (RD/RO/64)

3.1. Mme Azzam a résumé les "instruments juridiques et les lignes directrices de l'OMD concernant la certification de l'origine". Elle a souligné les points suivants:

- une preuve de l'origine était toujours nécessaire dans les accords commerciaux préférentiels. Toutefois, dans la plupart des cas, cette preuve n'était pas nécessaire à des fins non préférentielles en raison de l'absence de conséquences pratiques. En fait, la Convention de Kyoto révisée recommandait d'exiger un certificat d'origine seulement lorsque cela était nécessaire pour l'application de préférences commerciales ou de mesures commerciales unilatérales ou lorsque les autorités douanières avaient des soupçons de fraude²;
- en ce qui concerne les types de preuves de l'origine, Mme Azzam a dit qu'il existait plusieurs catégories; par exemple, il existait des systèmes différents selon l'autorité qui délivrait les certificats (administration publique ou pouvoirs délégués, chambres de commerce) ou selon les entités qui demandaient un certificat (exportateurs de confiance ou toute autre catégorie d'exportateurs, et importateurs);
- les certificats d'origine exigés à des fins non préférentielles causaient des difficultés importantes: outre qu'ils renchérisaient les opérations, ils ne pouvaient pas être établis selon des règles d'origine convenues au niveau international (en l'absence de règles d'origine non préférentielles convenues au niveau multilatéral). En conséquence, les entités de certification du pays exportateur étaient censées interpréter les règles du pays importateur et faire en sorte qu'elles soient respectées;
- une enquête réalisée en 2013 par l'OMD confirmait que la plupart des Membres de l'OMD n'exigeaient pas de certificats d'origine pour les transactions non préférentielles. Toutefois, certains Membres en exigeaient dans certains cas, et quelques-uns dans tous les cas. Les raisons indiquées par les administrations des douanes pour exiger un certificat étaient, entre autres, les suivantes: évaluation en douane; calcul des droits; protection des consommateurs; respect des droits de propriété intellectuelle; établissement de profils pour la gestion des risques; et application de contingents. On pourrait faire valoir qu'un certificat d'origine n'était pas un instrument approprié pour atteindre certains de ces objectifs. En outre, selon l'enquête, la redevance moyenne à acquitter pour la délivrance d'un certificat d'origine était comprise entre 30 et 50 dollars EU (pour les certificats délivrés par les chambres de commerce) et entre zéro et 9 dollars EU (pour ceux délivrés par des organismes gouvernementaux);

² Annexe spécifique K "Origine", chapitre 2 " Preuves documentaires de l'origine". Voir: http://www.wcoomd.org/fr/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx.

- sur la base de cette enquête et des pratiques existantes, l'OMD élaborait des lignes directrices à l'intention des Membres qui souhaitaient concevoir, élaborer et mettre en place une gestion robuste des procédures relatives à l'origine. Ces lignes directrices non contraignantes encourageaient les Membres à utiliser l'autocertification aussi souvent que possible et à ne demander un certificat d'origine non préférentielle que lorsque cela était absolument nécessaire.

4. M. Martin Van der Weide, Président du Comité d'accréditation de la certification de l'origine, Fédération mondiale des chambres de commerce (WCF), Chambre de commerce internationale (ICC), et actuellement chargé de la révision des lignes directrices relatives à la certification de l'origine (RD/RO/61)

4.1. M. Van der Weide a expliqué que le nombre de certificats d'origine délivrés atteignait chaque année un niveau record. Cette hausse continue semblait confirmer leur utilité et leur avantage pour le commerce international. Les entités qui délivraient ces certificats étaient le plus souvent les chambres de commerce (certification par tierce partie). L'intervenant a indiqué aux Membres certains des efforts mis en œuvre pour faire en sorte que les certificats d'origine délivrés par les chambres de commerce aient un niveau élevé de qualité et de crédibilité:

- la Fédération mondiale des chambres de commerce (WCF) de la Chambre de commerce internationale (ICC) avait mis en place plusieurs instruments, notamment des "lignes directrices relatives au certificat d'origine" et une "chaîne d'accréditation des certificats d'origine". Ces efforts étaient destinés à établir des procédures universelles pour la délivrance et l'attestation d'authenticité des certificats d'origine, de façon à assurer un niveau uniforme de confiance et d'intégrité. L'utilisation progressive de ces normes et processus devrait renforcer l'intégrité et la crédibilité des certificats délivrés par les chambres de commerce et renforcer le rôle de ces dernières comme tierces parties de confiance compétentes dans la délivrance des certificats d'origine. Toutefois, ces instruments ne remplaceraient pas des règles d'origine harmonisées et une interprétation claire des règles;
- les "lignes directrices relatives au certificat d'origine" portent sur les sujets suivants: utilisation et finalité des certificats d'origine; rôle et pouvoirs des chambres; lieu de délivrance; impression et distribution de formulaires; calcul et publication des redevances; description succincte du processus de délivrance; détermination et vérification de l'origine; pièces justificatives; concessions et prohibitions; exigences en matière de formation; changements ou problèmes concernant les certificats d'origine; supplément destiné aux chefs d'entreprises; et lettres et formulaires types imprimables;
- la "chaîne d'accréditation des certificats d'origine" est une initiative de l'ICC/WCF à laquelle les différentes chambres de commerce peuvent adhérer à titre volontaire. Selon cette chaîne, les chambres sont mutuellement responsables et interconnectées au niveau mondial, ce qui garantit aux entreprises, aux négociants, aux banques et aux administrations des douanes que les certificats d'origine sont délivrés conformément aux meilleures pratiques internationales. Toutes les chambres qui participent à la chaîne d'accréditation doivent adhérer aux lignes directrices relatives au certificat d'origine. Actuellement, 20 chambres participent à la chaîne. Les chambres accréditées peuvent utiliser le label de qualité international de l'ICC/WF sur leurs formulaires de certificats d'origine, ce qui renforce leur crédibilité lorsque les marchandises arrivent au point d'entrée en douane;
- toute chambre peut adhérer à la chaîne sous réserve d'être acceptée par un "comité d'accréditation". Pour assurer une mise en œuvre complète de ces lignes directrices, les chambres participantes reçoivent une formation destinée à renforcer les capacités du personnel qui délivre les certificats et de renforcer la confiance et les contrôles. En fait, l'élément le plus important des lignes directrices est que les chambres participantes doivent obtenir la preuve de l'origine avant d'accepter de délivrer un certificat d'origine.

5. Mme Ursula Hermelink, Responsable du Programme sur les Mesures non tarifaires, Centre du commerce international (RD/RO/67)

5.1 Mme Hermelink a expliqué que les enquêtes sur les MNT réalisées auprès des entreprises par l'ITC décrivaient l'expérience des entreprises qui participaient au commerce international. Elles portaient sur des entretiens et des comptes rendus effectués dans 35 pays en développement et

dans les 28 États membres de l'UE. Leur but était de recenser les obstacles au commerce en matière de réglementation et de procédure imposés par les pays importateurs ainsi que les blocages potentiels dans les pays exportateurs. Sur la base des résultats de ces enquêtes, Mme Hermelink a souligné les points suivants:

- les exportateurs attachaient de l'importance à la clarté (concernant les réglementations pertinentes), à la cohérence (qu'est-ce qui s'applique et quand?) et à l'efficacité des procédures (coût et temps). Malheureusement, les petits exportateurs des pays en développement ne se préoccupaient habituellement des prescriptions réglementaires qu'à la dernière minute, lorsque tous les autres obstacles commerciaux avaient été franchis (trouver un acheteur, respecter les normes de qualité, obtenir les certificats et les licences d'exportation, etc.);
- selon les données recueillies auprès des entreprises ayant répondu aux enquêtes, les règles d'origine étaient considérées comme un obstacle au commerce dans 16% des cas. Les problèmes liés aux règles d'origine concernaient principalement les produits manufacturés (81% des cas). Certains secteurs tels que les machines non électriques, les vêtements, les articles en cuir et les textiles étaient particulièrement touchés. Parmi les difficultés mentionnées, 77% avaient trait aux procédures relatives à l'origine (par exemple, la certification) et 9% aux règles elles-mêmes (par exemple, les critères d'origine). Autrement dit, les procédures relatives à l'origine constituaient un obstacle plus répandu que dans d'autres domaines (tels que les mesures SPS, par exemple);
- selon les enquêtes, les plus gros problèmes avaient trait aux coûts (souvent jugés prohibitifs), au fardeau administratif (nombre de documents à établir) et aux délais d'obtention des certificats d'origine. En outre, 90% des délais et des coûts liés aux procédures se produisaient dans le pays exportateur (et non dans le pays importateur). Bien que cela puisse être surprenant à première vue, cela pouvait s'expliquer par le fait que les certificats d'origine devaient être obtenus auprès d'entités situées dans le pays importateur;
- en conclusion, la multiplicité des prescriptions était source de complexité, et donc de confusion et d'imprévisibilité, pour les entreprises. Faute de normalisation et d'harmonisation, la transparence et la formation étaient essentielles pour réduire au minimum l'imprévisibilité et accroître l'efficacité.

6. M. Michel Anliker, Directeur et Chef du Département commerce et douanes, KPMG Suisse (RD/RO/65)

6.1 M. Anliker a fait part aux Membres de ses impressions concernant la manière dont les entreprises se conformaient aux prescriptions en matière de certification de l'origine. Les principales remarques qu'il a formulées sont, entre autres, les suivantes:

- les règles d'origine non préférentielles créent des obstacles importants pour les entreprises qui font du commerce international en raison des prescriptions coûteuses et lourdes en matière de certification, de l'absence de clarté dans les règles applicables et des différences de résultats en matière d'origine (c'est-à-dire que le même produit peut avoir différents pays d'origine selon la réglementation applicable du pays importateur);
- en général, les entreprises comprennent très mal les réglementations commerciales. Par exemple, elles ont des difficultés pour calculer l'origine de leurs produits en cas de règles relatives à la valeur ajoutée. Ces difficultés peuvent s'expliquer en partie par un manque de transparence, de clarté ou de précision dans les réglementations applicables. En outre, les entreprises doivent comprendre les prescriptions imposées par chaque pays importateur, car les règles ne sont pas harmonisées. Enfin, elles confondent aussi souvent l'origine préférentielle, l'origine non préférentielle et les marques d'origine;
- de nombreuses entreprises considèrent que les certificats d'origine non préférentielle n'apportent aucune valeur à leurs transactions, que dans bien des cas un certificat d'origine est exigé alors qu'en fait il n'est pas nécessaire et que ces certificats sont très coûteux. En Suisse, par exemple, les chambres imposent une redevance minimale de 10 ou 20 CHF et maximale de 300 à 450 CHF par certificat. Il y a en outre une confusion au sujet des règles applicables à

l'établissement des certificats d'origine: doivent-ils être établis selon les règles du pays importateur ou selon celles du pays exportateur?;

- les recommandations formulées par M. Anliker étaient, entre autres, les suivantes: harmoniser ou normaliser les prescriptions en matière d'origine préférentielle et non préférentielle; simplifier les règles d'origine (établir une règle unique basée sur la dernière transformation substantielle, avec un catalogue plus étoffé de transformation minimale); et mettre en place un cadre de reconnaissance mutuelle.

7. M. Stefano Inama, Chef de l'assistance technique, du commerce et des douanes, Division pour l'Afrique et les pays les moins avancés (PMA), CNUCED (RD/RO/68)

7.1 M. Inama a présenté ses dernières recherches sur la mesure de la transparence en matière de certification de l'origine. Ses principaux arguments étaient, entre autres, les suivants:

- la certification de l'origine présentait des problèmes et des inefficacités qui entraînaient des coûts pour les entreprises. Cela était dû en partie à la prolifération des prescriptions nationales ainsi qu'aux lacunes réglementaires dans ce domaine. En fait, d'une part, la Convention de Kyoto révisée n'était pas contraignante et était dépassée; d'autre part, l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges n'avait pas entièrement comblé les lacunes dans ce domaine. En réalité, la certification de l'origine n'avait guère évolué: la majorité des certificats d'origine étaient encore établis sur papier et tamponnés;
- les recherches en cours de M. Inama portaient sur la codification des prescriptions nationales en matière de certification, afin de pouvoir classer et comparer la rigueur de ces prescriptions, leur transparence et leur capacité de faciliter les échanges. Les prescriptions compilées se rapportaient à des règles d'origine préférentielles et non préférentielles. Au total, 38 types de variables avaient été identifiés jusque-là, ce qui révélait de larges divergences entre les pratiques nationales. Les résultats de cette recherche seraient exposés dans une étude à venir de la CNUCED et de l'OMD mesurant la transparence et la rigueur de ces prescriptions;
- grâce aux détails recueillis sur les pratiques nationales en matière de certification, la recherche avait révélé des lacunes importantes dans les notifications à l'OMC concernant les règles d'origine non préférentielles: bon nombre de liens Internet indiqués ne fonctionnaient pas; les renseignements fournis étaient souvent partiels ou comportaient des lacunes; il y avait un manque de clarté concernant le champ d'application des pratiques (importations ou exportations); et les textes législatifs étaient rarement communiqués et, même s'ils étaient disponibles, ils étaient souvent trop complexes ou trop longs ou n'avaient pas été communiqués dans une langue officielle de l'OMC;
- M. Inama a dit qu'il était urgent d'accroître la transparence concernant les prescriptions en matière d'origine non préférentielle, y compris la certification. Il fallait aussi améliorer les lignes directrices relatives à la notification.

8. M. Tokio YAMAOKA, Directeur de l'Office des règles d'origine, Bureau des douanes et du tarif douanier, Ministère japonais des finances (RD/RO/62)

8.1 M. Yamaoka a présenté quelques-unes des principales initiatives mises en place par les douanes japonaises pour faciliter le respect des prescriptions du Japon en matière d'origine. Il a souligné, entre autres, les points suivants:

- les douanes japonaises avaient trois rôles principaux: i) contribuer à l'existence d'une société sûre et sans risque; ii) percevoir des droits et des taxes de manière appropriée et juste; et iii) faciliter les échanges. Pour atteindre ces objectifs de façon parallèle, il fallait une évaluation des risques et des mesures de vérification;
- en principe, le Japon n'exigeait pas de certificats d'origine pour les importations. Toutefois, les autorités pouvaient délivrer un certificat d'origine à la demande des exportateurs japonais dans le cas où ceux-ci étaient tenus d'en présenter un à l'étranger (Chambre de commerce et d'industrie du Japon);

- de nombreuses mesures avaient été prises pour faciliter le respect des prescriptions en matière d'origine. Ces mesures pouvaient être divisées en trois types: examen des renseignements avant le dédouanement; lors du dédouanement; et après le dédouanement;
- le principal instrument utilisé avant le dédouanement était la décision anticipée. Les demandes de décisions anticipées avaient fortement augmenté après la conclusion de l'APE Japon-Australie. Cet accord avait introduit l'autocertification pour la première fois au Japon. Concrètement, l'autocertification pouvait être effectuée par l'importateur, l'exportateur ou le producteur. Un certificat d'origine délivré par une autorité compétente était acceptable. Pour l'heure, plus de 70% des transactions bénéficiaient d'un traitement préférentiel sur la base de l'autocertification;
- à propos de la phase de dédouanement, M. Yamaoka a dit qu'il était désormais possible de présenter les certificats d'origine par voie électronique (en format pdf). En outre, le Japon avait mis en place des procédures facilitées ou simplifiées pour les expéditions de faible valeur (celles dont la valeur en douane n'excédait pas 200 000 yen) et pour les transactions effectuées par des opérateurs agréés. Il avait en outre mis en place un traitement flexible pour les erreurs mineures présentes dans les certificats d'origine;
- en ce qui concernait plus précisément les règles d'origine préférentielles pour les PMA, le Japon avait pris plusieurs initiatives: il avait introduit le cumul bilatéral; il avait simplifié les règles d'origine pour les textiles et les vêtements; et il avait instauré une règle *de minimis* pour les produits des chapitres 50 à 63 du SH (10% du poids du produit).

9. M. Peter Bishop, Directeur général adjoint de la Chambre de commerce de Londres (RD/RO/63)

9.1 M. Bishop a souligné certains aspects de la pratique du Royaume-Uni en matière de délivrance des certificats d'origine, expliquant ce qui suit:

- les règles d'origine et les prescriptions en matière d'origine n'avaient jamais été autant d'actualité dans le programme du Royaume-Uni relatif au commerce international. En raison du Brexit et d'autres événements, les gouvernements s'intéressaient de plus en plus aux règles d'origine et aux autres moyens de lutter contre la fraude, les pratiques abusives et le contournement. Il y avait en outre un intérêt grandissant pour les liens entre l'origine et la qualité des produits;
- les chambres de commerce dataient de 1599, lorsque la première chambre avait été établie à Marseille. En 1923, la Convention de Genève pour la simplification des formalités douanières avait confirmé pour la première fois que les gouvernements pouvaient déléguer à une tierce partie le pouvoir de délivrer des documents commerciaux. Pour l'heure, plus de 15 millions de certificats d'origine étaient délivrés chaque année par les chambres (et ce nombre continuait d'augmenter). De plus, les chambres continuaient à moderniser les certificats d'origine, notamment en mettant en place la certification électronique dans un nombre croissant de pays;
- les demandes de certificats d'origine non préférentielle étaient également en augmentation, peut-être pour pallier l'imprévisibilité du commerce et de l'activité commerciale. Dans certains pays (par exemple, dans de nombreuses parties du Moyen-Orient), des certificats d'origine étaient demandés systématiquement.

10. Mme Choidog Oyunjargal, Directrice du service à la clientèle, Chambre de commerce et d'industrie nationale mongole (RD/RO/60)

10.1 Mme Oyunjargal a indiqué aux Membres certaines des caractéristiques principales des pratiques mongoles relatives à la délivrance des certificats d'origine non préférentielle. Elle a souligné les éléments suivants:

- selon la législation mongole, la Chambre de commerce et d'industrie nationale était le seul organisme autorisé à déterminer l'origine des marchandises et à délivrer des certificats d'origine pour le commerce international. Elle était chargée de délivrer à la fois des certificats d'origine préférentielle et non préférentielle;

- le nombre de demandes de certificats d'origine augmentait régulièrement en Mongolie. La plupart des produits concernés étaient des ressources naturelles (telles que le charbon, le cuivre, l'or, le pétrole brut, le minerai de fer et le cachemire). La plupart de ces produits étaient exportés vers la Chine (85%), le Royaume-Uni (10,7%) et la Fédération de Russie (1,1%);
 - les certificats d'origine étaient délivrés conformément aux prescriptions en matière d'origine et aux critères d'origine du pays importateur. Les redevances imposées par la Chambre de commerce et d'industrie allaient de 4 à 60 dollars EU selon la valeur de l'expédition;
 - selon l'intervenante, les entreprises n'étaient pas encore prêtes à passer à l'autocertification. Elles auraient d'abord besoin d'une formation.
-