

Lettre sur le commerce international

Dans cette neuvième édition de la Lettre sur le commerce international, Alexandre L. Maltais propose une synthèse des contributions des représentants et des experts invités dans le cadre de la réunion du Partenariat mondial pour la facilitation du transport et du commerce (PMF).

SOMMAIRE

- 1. Introduction sur la facilitation des échanges
- 2. Vecteur de compétitivité
- 3. Formulation et mise en œuvre des réformes de politiques commerciales
- 4. Les défis de la participation du secteur privé
- Conclusion

ACCORD DE FACILITATION DES ÉCHANGES DE L'OMC

Quel(s) rôle(s) pour le secteur privé?

Le 22 avril dernier avait lieu la réunion internationale 2015 du Partenariat mondial pour la facilitation du transport et du commerce (PMF¹) à Genève. Le PMF regroupe un ensemble d'acteurs publics et privés désireux de favoriser la facilitation du commerce et du transport. Ses partenaires, dont la Banque mondiale, l'Organisation mondiale des douanes (OMD), la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), le Centre de commerce international (ITC) et la Chambre de commerce international ont convenu de concevoir et mettre en œuvre des programmes visant à améliorer de manière significative le transport et à faciliter les échanges en fondant de manière coordonnée leur contribution sur les avantages comparatifs de chaque institution.²



Cette année, la réunion du PMF portait sur la question du rôle du secteur privé dans la mise en œuvre de l'Accord de facilitation des échanges (AFÉ), adopté dans le cadre des négociations multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en décembre 2013 à Bali. Les participants et les orateurs invités, représentants du secteur privé, des gouvernements et institutions nationales et des organisations internationales, ont exprimé leurs points de vue sur les manières d'améliorer et de coordonner la contribution des acteurs économiques privés à chacune des étapes du processus de formulation des réformes de politiques commerciales et de mise en œuvre des mesures de facilitation des échanges en vertu de l'AFÉ.

Ici, le secteur privé comprend tous les acteurs directement ou potentiellement engagés dans les opérations commerciales transfrontalières : importateurs et exportateurs, expéditeurs et transporteurs, compagnies aériennes, entreprises de manutention, commissionnaires de transport/logisticiens, débardeurs, courtiers en douanes, multinationales et petites et moyennes entreprises (PME) exportatrices ou désireuses de le devenir. À ces acteurs s'ajoutent les associations d'entreprises et les autres institutions d'appui au commerce, notamment les chambres de commerce nationales, qui peuvent également représenter les plus petites entreprises et les aider à formuler et à faire valoir des positions auprès des autorités publiques.

Après une brève présentation de l'Accord sur la facilitation des échanges de l'OMC, cette Lettre sur le commerce international propose une synthèse des contributions des représentants et des experts invités dans le cadre de la réunion du PMF. L'objectif est de démontrer que le secteur privé est au cœur de l'Accord comme premier bénéficiaire, mais aussi comme partenaire de mise en œuvre incontournable des mesures AFÉ et des réformes de politiques commerciales. Ces deux rôles sont intrinsèquement liés : les acteurs privés ne pourront bénéficier de l'AFÉ que s'ils participent pleinement à sa mise en œuvre, ce qui n'est pas sans poser des défis d'un point de vue pratique.

1. *Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade (GFP)* en anglais.

2. Pour plus d'information, visitez le site web du PMF : <http://www.gfptt.org/>

1. L'Accord sur la facilitation des échanges

En 2013, après plus d'une décennie d'intenses et longues négociations, les membres de l'OMC sont parvenus à un consensus et ont conclu un nouvel accord multilatéral ayant pour but « d'accélérer le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris des marchandises en transit.³ » Contrairement à d'autres traités OMC visant à réduire et éliminer les droits de douane sur les biens et services et à la libéraliser le commerce mondial, l'AFÉ a pour objectif de rendre les réglementations applicables aux procédures commerciales transfrontalières plus transparentes et prévisibles, de réduire et d'aligner les charges applicables aux services rendus à la frontière, de réviser les documents et formalités obligatoires, de faciliter le transit des marchandises et enfin de favoriser la coopération entre les agences aux frontières.

Bien que la facilitation des échanges en tant que processus touche à l'ensemble des aspects des transactions du commerce international, c'est-à-dire les procédures commerciales, de transport, réglementaires et de conformité, ainsi que financières, l'AFÉ s'intéresse exclusivement aux activités, pratiques et aux formalités de nature réglementaire. Les 36 mesures de l'AFÉ répondent à des enjeux en matière de simplification, de standardisation, d'harmonisation et de modernisation des procédures douanières en vue de réduire les coûts et le temps nécessaire pour effectuer des opérations d'import/export.

Les bénéfices potentiels de l'AFÉ sont non-négligeables pour l'économie mondiale. Selon Donia Hammami, directrice des politiques relatives de taxation, douanes et facilitation des échanges à la Chambre de commerce international (ICC), l'Accord permettrait une réduction des coûts des transactions commerciales internationales estimées entre 13,2 % à 15,5 %, des créations d'emplois de l'ordre de 21 millions, dont 18 millions dans les pays en développement et entraînerait une augmentation du PIB mondial de plus de 22 milliards de dollars américains.⁴ L'Accord promet des bénéfices plus importants pour les pays en développement et les pays les moins avancés (PMA) puisque les procédures douanières y sont en moyenne

généralement plus lourdes et coûteuses que dans les pays développés.

La contribution de l'AFÉ à l'accroissement du commerce mondial pourrait être encore plus substantielle avec la prise en compte de deux tendances globales cumulatives, soit l'augmentation des échanges commerciaux Sud-Sud et Sud-Nord et la baisse relative des flux Nord-Nord,⁵ et puis surtout l'émergence des chaînes de valeur (ou d'approvisionnement) globales.

Depuis l'adoption de l'Accord à Bali, plusieurs étapes ont été franchies et rapprochent de son entrée en vigueur. Comme le rappelle Nora Neufeld, Avocate au sein de la Division de l'examen des politiques commerciales de l'OMC, la révision juridique du texte final a été complétée, le Protocole d'amendement a été adopté, et certains États membres ont notifié leurs engagements en vertu de l'AFÉ à l'OMC, mais seulement une poignée de pays ont ratifié l'Accord.⁶ Il reste encore aux pays en développement et aux PMA, avec l'assistance des organisations internationales compétentes, de catégoriser les 36 mesures de l'Accord⁷ et de notifier leurs engagements au Secrétariat de l'OMC. La mise en œuvre de l'AFÉ a déjà débuté dans les pays développés et s'étendra aux pays en développement et PMA plusieurs années après son entrée en vigueur, conformément aux engagements pris par chaque État-Membre.

2. Vecteur de compétitivité

La mise en œuvre de l'AFÉ ne bénéficiera pas seulement au secteur privé, mais les entreprises exportatrices ou en processus d'internationalisation en seront les premières bénéficiaires. La raison est simple : l'Accord

5. Selon Global Express Association, tous les cinq flux commerciaux connaissant la plus rapide croissance sont en provenance de l'Afrique ou de l'Amérique du Sud. Voir FRONTIER ECONOMICS, *Express Delivery and Trade Facilitation : Impacts on the Global Economy*. A Report prepared for the Global Express Association , January 2015, 72 p.

6. NEUFELD, Nora, *Implementing the Trade Facilitation Agreement : Current State & Road Ahead*, World Trade Organization.

7. En vertu du principe du traitement spécial et différencié, les pays en développement et les pays les moins avancés doivent classer les 36 mesures en trois catégories, pour une mise en œuvre : (a) dès l'entrée en vigueur de l'AFÉ; (b) après une période de transition; (3) après une période de transition et sous condition d'obtenir une assistance technique et financière.

répond à un ensemble de demandes et de préoccupations du milieu des affaires exigeant des réformes de politiques commerciales visant à renforcer la compétitivité internationale des entreprises. Il agit comme vecteur de compétitivité pour les entreprises dont les gouvernements mettent en place les réformes.

Les mesures de l'AFÉ soutiendront la compétitivité internationale des entreprises exportatrices, surtout en Afrique subsaharienne, en réduisant leurs coûts directs et indirects. Le premier type de coûts fait référence au temps et aux ressources financières investies par une entreprise pour effectuer une transaction commerciale transfrontalière. À l'heure actuelle, comment un fournisseur tchadien, qui doit prévoir en moyenne 5500 dollars américains et 100 jours pour exporter un conteneur d'expédition vers les marchés étrangers, peut-il se mesurer à un fournisseur singapourien, qui peut exporter le même conteneur pour 400 dollars et en 5 jours?⁸ En ce sens, la mise en œuvre de l'AFÉ permettrait de réduire l'écart de compétitivité entre les entreprises des pays du Sud et celles des pays du Nord.

Le deuxième type de coûts englobe les dépenses des charges d'exploitation supplémentaires (délais dans le transport, l'entreposage, etc.) des besoins additionnels de fonds de roulement (notamment pour les inventaires), la détérioration des marchandises et des occasions d'affaires perdues. Ces coûts indirects deviennent exponentiels dans le contexte de développement des chaînes de valeur mondiales, où un produit traverse plusieurs fois des frontières tout au long de son parcours de fabrication et de mise en marché.

Selon Sean Doherty, directeur du commerce international et de l'investissement au Forum économique mondial, six enjeux majeurs confrontent exagérément la chaîne d'approvisionnement global des entreprises : (1) les différences dans les normes réglementaires applicables; (2) le temps de passage requis à la frontière; (3) les obstacles à la réexportation des biens; (4) la visibilité des politiques commerciales et d'investissement des gouvernements; (5) les obstacles fiscaux; et (6) les délais des procédures de règlement des différends.⁹ Or, les mesures de l'AFÉ répondent au moins aux quatre premières de ces préoccupations.

En définitive, en répondant aux besoins exprimés par le secteur privé, le nouvel Accord

8. HAMMAMI, Donia, *Op. cit.*

9. DOHERTY, Sean, *Business Perspectives on TFA Implementation*, World Economic Forum.

OMC renforce la compétitivité internationale des entreprises importatrices et exportatrices en réduisant leurs coûts directs et indirects et en fera les premières bénéficiaires de la mise en œuvre de l'AFÉ.

3. Formulation et mise en œuvre des réformes de politiques commerciales

Le secteur privé doit jouer trois fonctions dans le cadre des efforts conjoints de formulation et de mise en œuvre des réformes de facilitation des échanges : (1) un rôle de sensibilisation des responsables politiques et des représentants de l'industrie; (2) un rôle de participant aux consultations et dialogues public/privé; et (3) un rôle de signalement des problématiques rencontrées aux frontières.

En pratique, la première fonction de sensibilisation peut prendre différentes formes. Le secteur privé peut soutenir la recherche et de diffusion de l'information relative aux procédures douanières ainsi qu'à l'importance des réformes de facilitation des échanges. Par exemple, Global Express Association (GEA) a mis au point un nouvel indice pour mesurer la performance des procédures transfrontalières des pays, le Customs Capability Index (CCI). Cet indice permet de mesurer et comparer sur une échelle de 1 à 10 les performances des pays et l'efficacité de nouvelles réformes mises en place et il comprend 10 mesures relatives aux technologies utilisées par les douanes, l'automatisation 24/7, l'adaptation des heures d'ouverture, les méthodes d'inspection, les documents requis, les délais liés aux inspections supplémentaires, etc.

L'étude menée au profit de GEA, présentée par Carlos Grau Tanner, directeur général de la GEA, estime que pour chaque point de progression – ou pour chaque mesure mise en place, l'impact sur le commerce d'un pays peut potentiellement s'accroître de 4,4 %.¹⁰ Cet exemple de contribution sous forme d'indice permet aux non-experts (responsables politiques et les autres acteurs privés) de comprendre facilement les avantages des réformes.

La deuxième fonction que doit assumer

le secteur privé est de rendre disponibles ses représentants dans le cadre de consultations sur la politique commerciale. Pour Luc de Blieck, directeur de la politique internationale des douanes de l'Administration douanière des Pays-Bas, la consultation du secteur privé peut poursuivre trois objectifs distincts : (1) le développement d'une vision et d'une stratégie conjointes dans la mise en œuvre de réformes de politiques commerciales; (2) la recherche d'une expertise spécialisée en matière juridique, d'application et d'exécution de la réglementation, et de gestion stratégique de l'information; (3) l'obtention de l'avis des acteurs privés sur un enjeu particulier, notamment sur les mécanismes d'opérateurs économiques agréés, le développement de logiciels utiles aux opérations douanières, ou la mise en œuvre d'une pièce législative particulière.¹¹ La pleine participation des acteurs privés est essentielle afin de permettre d'atteindre ces objectifs.

Le troisième rôle que doit assumer le secteur privé est celui d'identifier les problématiques rencontrées dans les opérations commerciales transfrontalières et d'en informer les autorités compétentes. Cette responsabilité est particulièrement importante dans le contexte d'évaluation des besoins prioritaires et de catégorisation des mesures de l'AFÉ pour notification à l'OMC. Partageant l'expérience de son pays, l'ambassadeur et représentant permanent du Guatemala auprès de l'OMC, Eduardo Sperisen-Yurt, a expliqué qu'un partenariat public-privé de longue date est devenu une composante essentielle de la stratégie guatémaltèque en matière de facilitation des échanges. Le gouvernement encourage le secteur privé à fournir aux autorités des conseils pratiques sur les problèmes rencontrés aux douanes pour les opérations quotidiennes, à suggérer des solutions pratiques par le biais du Comité national de facilitation des échanges et de garder un dialogue constant avec les agences publiques aux frontières.¹²

4. Les défis de la participation du secteur privé

La collaboration entre les autorités publiques et le secteur privé n'est pas toujours aisée. Si un certain consensus se dégage au

sein de l'ensemble des parties prenantes sur la nécessité d'associer le secteur privé à la formulation et à la mise en œuvre de réformes de facilitation des échanges, un certain nombre de défis se posent.

Premièrement, la méconnaissance et l'incompréhension des parties prenantes vis-à-vis de l'AFÉ. Peu nombreux sont les entrepreneurs qui connaissent l'existence de l'AFÉ, encore moins sont ceux qui sont familiers avec les dispositions et les principales réformes à conduire et qui en mesurent les bénéfices. En fait, seuls les très gros joueurs, les multinationales dotées de moyens financiers importants avec des ressources humaines spécialisées pour analyser et influencer les politiques publiques sont au fait des négociations multilatérales et de l'impact potentiel de l'AFÉ sur le commerce mondial. Dans ce contexte, les PME risquent d'être complètement absentes des processus de formulation et de mise en œuvre des réformes de politiques commerciales. D'ailleurs, selon Jie Zhao, directeur de la coopération internationale, à l'Administration générale des douanes chinoises, accroître l'engagement des PME en leur offrant des occasions de participer aux processus de réforme et en s'assurant de leur sensibilisation aux enjeux liés à la facilitation des échanges et le renforcement de leurs capacités constitue un des principaux défis dans l'optique d'une entrée en vigueur rapide de l'AFÉ.¹³

Deuxièmement, il y a un certain scepticisme de la part des décideurs publics, fonctionnaires et responsables politiques, sur la pertinence d'assurer la participation du secteur privé dans le développement des réformes de facilitation des échanges, et notamment dans le cadre d'exercices d'évaluation des politiques et pratiques en place et d'identification des priorités et des besoins. Le problème est le suivant : entre la réglementation théoriquement applicable et les pratiques réellement en place à la frontière, il existe souvent des décalages importants dont les entreprises exportatrices peuvent témoigner. Comme l'AFÉ impose aux Membres d'aligner à la fois leur réglementation et leurs pratiques douanières, il est essentiel de combler les lacunes d'application afin d'assurer que les obligations en vertu de l'Accord soient remplies.

11. DE BLIECK, Luc, *Customs – Business Consultation : Cooperation and Collaboration, and Enforcement and Facilitation*, The Netherlands Customs.

12. SPERISEN-YURT, Eduardo *Guatemala's experience : priorities & strategies to foster private sector participation in TFA implementation*, Guatemala Mission to the WTO.

13. ZHAO, Jie, *Promoting trade facilitation: Customs reform and partnership with private sector*, General Administration of China Customs.

Conclusion

La réunion 2015 du PMF a permis le dialogue et parfois le débat entre des représentants des administrations nationales et agences frontalières, les organisations internationales et le secteur privé. Il se dégage de ces échanges un certain nombre de conclusions.

D'abord, les acteurs privés directement impliqués dans les opérations transfrontalières

sont les plus grands gagnants de la conclusion de l'Accord de Bali, bien que les autorités nationales bénéfieront aussi de la modernisation, la simplification et l'harmonisation de leurs procédures. Ensuite, il y a un consensus fort pour faire de l'implication du secteur privé une condition de succès du processus de mise en œuvre.

Par contre, des défis pratiques demeurent importants pour garantir le dialogue entre

l'ensemble des parties prenantes pour mener à bien les projets de réformes de facilitation des échanges. À court terme, il est essentiel d'assurer la diffusion de l'information et la sensibilisation du milieu des affaires, surtout les PME, de favoriser la participation des entrepreneurs en assurant une meilleure coordination des activités par les autorités nationales et de créer et maintenir dans chacun des États membres, un comité national sur la facilitation des échanges.



Organisation mondiale du commerce



Banque mondiale



Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (UNCTAD)



Chambre de commerce international



WORLD CUSTOMS ORGANIZATION
ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES



L'IRÉC publie chaque mois sa Lettre sur le commerce international. La veille stratégique est essentielle pour toute nation exportatrice.
Numéro 9/Juin 2015

Institut de recherche en économie contemporaine
1030, rue Beaubien Est, bureau 103
Montréal, Québec H2S 1T4

Tél. (514) 380-8916/Télécopieur : (514) 380-8918
secretariat@irec.net/ www.irec.net

Directeur général de l'IRÉC : Robert Laplante
Directeur de l'information : André Laplante
(514) 380-8916 poste 21/andrelaplante@irec.net

Rédacteur : Alexandre L. Maltais
Dépôt légal à la Bibliothèque nationale du Québec